

LE
PARLEMENT FRANÇAIS
ET LE VOTE D'APPROBATION DES
TRAITÉS DE COMMERCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Sciences Politiques et Économiques

Présentée et soutenue le MERCREDI 8 JUIN 1921, à 3 h. 1/2

PAR

Jean DEVAUX

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Président de Thèse : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { M. PILLET, professeur.
M. GIDEL, agrégé.

PARIS

IMPRIMERIE M. VILLAIN ET M. BAR, 22, RUE DUSSOUBS

1921

LE PARLEMENT FRANÇAIS

ET LE VOTE D'APPROBATION DES

TRAITÉS DE COMMERCE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547117_0062

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
PARLEMENT FRANÇAIS
ET LE VOTE D'APPROBATION DES
TRAITÉS DE COMMERCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Sciences Politiques et Économiques

Présentée et soutenue le MERCREDI 8 JUIN 1921, à 3 h. 1/2

PAR

Jean DEVAUX

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Président de Thèse : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { M. PILLET, professeur.
M. GIDEL, agrégé.



PARIS

IMPRIMERIE M. VILLAIN ET M. BAR, 22, RUE DUSSOUBS

1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Il convient, en abordant une étude sur les TRAITÉS DE COMMERCE, d'essayer de donner une définition aussi exacte que possible de ce que l'on appelle dans le langage juridique un traité de commerce. On peut dire, d'une façon très générale et très large, que ce sont des arrangements diplomatiques passés entre deux États et déterminant les conditions auxquelles se feront les échanges entre ces deux États. Ces conditions d'échange sont variées, elles consistent généralement en fixation de droits d'entrée et de sortie, en stipulations concernant le transit, en prohibitions, en admissions temporaires.

Mais cette définition est encore incomplète, car le traité de commerce renferme souvent bien d'autres clauses, et si les stipulations que nous avons indiquées sont essentielles, de style, nous en trouvons fréquemment d'autres plus larges et qui, au dire de certains auteurs, ne devraient peut-être pas être insérées dans un traité de commerce. Les principales sont : des dispositions relatives aux Consuls et aux Consulats, aux marques de fabrique, et enfin aux personnes.

Donner une définition d'un acte aussi complexe est donc chose difficile. Nous trouvons, dans le dictionnaire du Commerce et de la Navigation, la définition suivante : « Les traités de commerce sont des conventions particulières arrêtées sous la forme diplomatique par lesquelles les États modernes, dans l'intérêt de leurs relations commerciales et maritimes, stipulent entre eux des garanties mutuelles pour : a) La sécurité des personnes ; b) La libre disposition des biens ; c) Le libre exercice de la religion de leurs sujets sur le territoire et dans les ports des puissances contractantes ; e) Le

régime des droits à payer sur les marchandises, tant à l'importation qu'à l'exportation, le traitement de leurs pavillons respectifs, ce qui concerne les droits de navigation, de ports, de quarantaines, de tonnages et autres affectant le chargement ou la coque des navires. » (1) Ces derniers points concernant d'ailleurs surtout les traités de navigation.

Suivant MM. Funck Brentano et Sorel, « les traités de commerce concilient les intérêts des États, respectivement dans leurs relations de production et d'échange. Ils sont une transaction quand ces intérêts ne s'accordent pas et une fusion de ces intérêts quand ces intérêts sont identiques » (2). Ces auteurs distinguent : 1^o Les clauses principales comprenant : le règlement des importations, des exportations, du transit, transbordement, entrepôt, etc. ; 2^o Les clauses accessoires : échange et circulation des valeurs mobilières, rentes, emprunts, actions, obligations ; la condition des sujets des États contractants dans leurs territoires respectifs ; des clauses susceptibles de grande extension, depuis la faculté de séjourner, de posséder, d'acquérir, jusqu'à la faculté d'indigénat ; les clauses concernant les conditions de la navigation maritime, les clauses concernant les conditions de la navigation fluviale ; enfin, les clauses relatives aux conditions d'établissement des Consuls.

Cependant, tout ceci ne constitue pas, à proprement parler, les stipulations ordinaires des traités de commerce. Toutes ces clauses sont accessoires, secondaires, mais néanmoins souvent annexées aux traités.

On peut donc, dès maintenant, distinguer deux espèces de traités de commerce, suivant les stipulations qui y sont contenues : les traités de commerce proprement dits, ou traités de tarifs, s'occupant uniquement des conditions d'importation et d'exportation, des droits, etc., et les traités de com-

(1) *Dictionnaire du Commerce et de la Navigation*, p. 1695.

(2) FUNCK BRENTANO et SOREL. — *Précis de droit des gens*, 2^e édit., liv. I, p. 161.

merce à forme étendue, contenant des stipulations plus larges et quelquefois étrangères au commerce proprement dit.

Au point de vue de leur durée, les traités de commerce sont conclus à terme pour une période plus ou moins longue, et susceptibles de se continuer par tacite reconduction, dans le cas de non dénonciation dans un délai déterminé. Les États gardent d'ailleurs le droit de modifier d'un commun accord certaines dispositions du traité. La coutume a même facilement admis qu'un État peut se refuser à contracter un traité de commerce perpétuel. La raison est facile à saisir, si l'on songe que les tarifs sont chose essentiellement variable et nécessitant de constantes revisions. De même, dans le but de donner aux États contractants le maximum de sécurité, la clause de la nation la plus favorisée est devenue de style dans tous les traités de commerce.

Cette question de la durée des traités présente une grande importance. Faut-il un traité de longue durée ou non? Des divergences de vues se sont produites à cet égard. Généralement, les industries qui fabriquent pour le marché intérieur demandent des traités courts, assurant au Gouvernement la maîtrise des taxes. L'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'établissement du tarif général des douanes, présenté à la Chambre des députés le 20 octobre 1890, exposant le vœu des industries, dit : « La trop longue durée des conventions internationales paraît incompatible avec les conditions essentiellement mobiles de la production industrielle moderne, avec les changements inopinés qui sont le fait de la découverte d'un procédé nouveau, de l'utilisation d'une matière jusque-là sans emploi... Ces changements doivent pouvoir, à bref délai, être balancés par des modifications correspondantes des tarifs. » (1) L'autre opinion a été présentée par M. Hayem. Se plaçant au point de vue des industries d'exportation, M. Hayem dit : « Toutes les entreprises pour se fonder et réussir doivent s'appuyer sur un délai qui ne soit ni éphémère

(1) J. O., « Documents parlementaires », février 1892, p. 2640.

ni incertain... Des conventions de trois à cinq ans sont comme si elles n'existaient pas, elles ne peuvent faire que des victimes et des dupes (1). »

Quant au but des traités de commerce, il est d'égaliser, autant qu'il est possible, les conditions économiques des échanges entre les pays contractants. Cette égalité, impossible quand il s'agit de la demander aux moyens naturels, est au contraire possible grâce à ce moyen artificiel. Autrefois, cette réciprocité devait être tout à fait rigoureuse ; depuis, on se montre moins intransigeant à cet égard. Cependant, il ne faut pas oublier que, bien plus que les autres traités, les traités de commerce sont de véritables marchés basés sur des avantages réciproques, d'où cette idée de réciprocité qui forme leur base fondamentale. Cependant, il peut arriver qu'il soit difficile, quelquefois même impossible, d'établir une équivalence absolue, d'où la nécessité de chercher des compensations ailleurs. C'est dans ce but que l'on voit se greffer sur les traités de commerce des conventions secondaires destinées à rétablir cet équilibre rompu, conventions ayant d'ailleurs, et fatalement, une durée égale et susceptibles d'être dénoncées, de même que le traité de commerce qui en est la cause. Ces traités donnent ainsi une certaine stabilité aux relations commerciales et permettent de la sorte des entreprises de longue durée, ils équilibrent également les avantages des échanges entre les pays contractants, ils donnent aux industriels une sécurité qui leur permet de modifier, d'améliorer leur outillage, certains qu'ils sont, pendant une période donnée, de bénéficier de tarifs fixes.

Le développement des traités de commerce s'est manifesté surtout depuis le x^ve siècle ; avant cette époque, en effet, les questions relatives aux transactions commerciales étaient réglées par de simples clauses insérées dans les traités politiques. Mais, bientôt, le danger de cette façon de procéder apparut. Le traité de commerce doit pouvoir être modifié

(1) HAYEM. — *Les Industries accessoires du vêtement*, Introduction, p. XIV.

suivant les besoins du marché, suivant les conditions économiques nouvelles, tandis qu'au contraire, les traités politiques sont généralement susceptibles de durée plus étendue. Le Congrès d'Utrecht, en 1713, marque la séparation définitive des traités de commerce et des traités politiques.

Avant le xvi^e siècle, les traités de commerce avaient pour but principal d'assurer aux étrangers le droit de faire le commerce avec les nationaux du pays qui faisait le traité. Les commerçants, de même que le commerce, étaient vus avec une certaine défaveur ; on allait même jusqu'à considérer quelquefois comme peu honnête de faire du commerce ; en tous cas, la profession de commerçant était incompatible avec de hautes fonctions. Les nobles, en aucun cas, ne pouvaient faire du commerce. « L'opinion déniait aux commerçants le droit de percevoir un gain pour des déplacements effectués et des risques courus. Les étrangers étaient vus d'un mauvais œil comme d'importuns rivaux. » (1) On cherchait, de plus, à donner par ces traités aux nationaux de l'État contractant, une protection concernant à la fois leurs biens et leurs personnes. Enfin, à cette époque où les transactions commerciales étaient peu actives, on cherchait dans le traité de commerce un moyen de domination et de monopole. Le xvi^e siècle apporte une orientation toute nouvelle et toute différente. Le traité de commerce devient alors un moyen de créer des relations stables et sûres ; car, de même qu'il a été une période de renaissance pour les Arts et les Lettres, le xvi^e siècle a été une ère tout à fait nouvelle pour le commerce. La découverte de l'Amérique et du Cap de Bonne-Espérance, l'abondance des métaux précieux fournis par les mines du Mexique et du Pérou, la création de la monnaie, le déclin de l'Italie, sont autant de causes qui provoquent en France de profondes modifications.

Cependant, à cette époque, il y a encore des flottements. Sully est partisan de la libre circulation et des accords commer-

(1) ESPINAS. — *Histoire des doctrines économiques*, p. 77.

ciaux : « Autant il y a de divers climats, régions et contrées, autant semble-t-il que Dieu les ait voulus diversement faire abonder en certaines propriétés, denrées, matières et arts et métiers spéciaux et particuliers, afin que par le trafic et le commerce de ces choses, soient entretenues la conversation, fréquentation et société humaine entre les nations, tant éloignées puissent-elles être. » (1) Mais l'opinion contraire était également soutenue et Barthélémy Laffemas, contrôleur général du Commerce, disait : « Je dis de vérité que les négoce et trafics des dites marchandises étrangères sont pires que des guerres. »

Quel a donc été, depuis cette époque, le développement historique des traités de commerce? A leur sujet, M. Leroy-Beaulieu écrit : « Quelque érudit démontrerait aisément que ces arrangements sont vieux comme le monde, qu'ils ont été connus et pratiqués par l'antiquité comme par les temps modernes. » (2) En réalité, l'antiquité ne paraît pas avoir connu les traités de commerce, et s'il y en eut alors, ils furent tout à fait rudimentaires. Ce ne fut guère que le *xvi^e* siècle qui amena l'éclosion de nombreux et de véritables traités de cette catégorie.

Le 29 avril 1572, Charles IX signa un traité de commerce avec l'Angleterre, traité qui fut confirmé en 1575 par Henri III (3). Sully, l'illustre ministre de Henri IV, conclut un traité extrêmement important avec l'Espagne et les Pays-Bas espagnols. Ces pays avaient décidé de frapper d'un droit considérable (30 %) toutes les marchandises et produits franchissant leurs frontières, mais ils supprimaient ces droits au profit de leurs alliés. Ils pensaient ainsi s'attirer l'amitié et l'appui de l'Angleterre et des États maritimes de l'Italie. Henri IV, au début, répondit à ces droits en décidant d'appliquer des droits analogues, et même il interdit le commerce

(1) PIGEONNEAU. — *Histoire du Commerce*, t. II, p. 314-315.

(2) PAUL LEROY-BEAULIEU. — *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1892, p. 571.

(3) DUMONT. — *Corps diplomatique*, t. V, 1^{re} part., p. 211.

avec les Pays-Bas espagnols et l'Espagne. Cette situation de lutte économique fut préjudiciable aux deux pays, et Sully parvint, grâce à un traité avec l'Espagne, à faire supprimer le fameux droit de 30 %.

En 1831, des difficultés surgirent. Le Gouvernement parlementaire amena une lutte entre les membres du Gouvernement à tendance libérale et les Chambres composées en majorité de grands propriétaires fonciers et de grands industriels. A cette époque, se posa la question de l'annexion de la Belgique à la France ; les oppositions furent violentes et nombreuses de la part des puissances étrangères qui trouvèrent un sérieux appui en France, même au sein du Parlement. Les grands manufacturiers d'alors disaient : « Félicitons le Gouvernement d'avoir compris les vrais besoins du pays, de n'avoir pas voulu aggraver ses souffrances, d'avoir senti que réunir la Belgique et la France, c'était effacer d'un trait de plume, cette ligne de douanes, encouragement, garantie et protection de notre industrie. » (1) L'opposition aux accords commerciaux était formelle, il fallait, au dire de ces gens, maintenir d'importantes barrières douanières. M. Leroy-Beaulieu critiqua vivement cette « étroitesse d'esprit et de cœur de certains grands propriétaires ou grands industriels du temps ». Qu'allaient donc devenir les traités de commerce ? Ils trouvèrent un défenseur dans Guizot. Celui-ci était favorable à ces accords mais il se heurta à de grandes résistances. La Belgique avait trop de houille et cherchait à se créer des débouchés à l'extérieur, aussi demandait-elle à la France un abaissement de tarifs, elle consentait à un abaissement, moyennant réciprocité, du côté de la France. Le Gouvernement eut sans doute admis ces idées, mais nos industriels y virent la ruine de toute l'industrie française.

Néanmoins, en 1842, un traité fut conclu avec la Belgique, mais il fut abandonné quatre ans plus tard, en 1846. La politique économique de Guizot fut de chercher à lier à la

(1) AME. — *Étude sur les tarifs de douanes et sur les traités de commerce*, t. I, p. 221.

France, par des traités de commerce, tous les petits États voisins de notre pays, mais malheureusement, il abandonna souvent ses idées libérales devant l'hostilité des Chambres.

L'antique politique favorable aux traités de commerce, politique de Sully et de Colbert, fut cependant et malgré tout la plus forte, et nous voyons Thiers, en 1840, conclure un traité de commerce avec la Hollande. Ce traité dura jusqu'à 1860. La raison de ces accords fut le désir de protéger les petits États voisins de la France du danger que leur faisait courir, ou que menaçait de leur faire courir, le Zollverein allemand (1).

La généralisation des traités de commerce fut l'œuvre du Second Empire, grâce à l'influence décisive de Michel Chevalier. Il obtint l'adhésion de Cobden et l'autorisation de Napoléon III, d'où la conclusion du fameux traité de 1860 entre la France et l'Angleterre, bientôt suivi de beaucoup d'autres semblables avec d'autres pays. A partir de cette date, les traités de commerce ont acquis une importance grandissante et favorisé en France le développement d'une grande richesse. Cependant, en 1877-1880, ces idées libérales perdirent un peu de terrain. La France, à cette époque, subit des crises dues au phyloxéra d'une part et, d'autre part, à la concurrence américaine. Beaucoup de pays, également, devinrent protectionnistes en Europe : Allemagne, Autriche, Italie ; une barrière de douanes s'éleva alors contre les produits français. En 1881, cependant, on devait conclure d'autres traités qui durèrent jusqu'à 1891, en particulier le traité de 1881 avec l'Espagne contenant des clauses qui devinrent extrêmement préjudiciables à nos vignobles par la suite.

Les résultats de quelques traités défavorables amenèrent

1 En 1828, la Bavière, le Wurtemberg et les pays de Hohenzollern formèrent une union douanière. La Hesse, peu de temps après, y entra. En 1845, le Zollverein embrassait 25 millions d'habitants : Prusse, Bavière, Saxe Royale, Wurtemberg, Bade, Hesse, Thuringe, Nassau, Francfort-sur-le-Mein. Seuls, les États à direction réactionnaire et féodale résistèrent : le Hanovre adhéra seulement en 1851 ; le Mecklembourg, type de l'État féodal, et les villes Hanséatiques, seuls restèrent à l'écart.

une vive réaction contre les tarifs et contre les traités de commerce en général ; mais, du fait que quelques traités étaient critiquables au point de vue des intérêts français, fallait-il en conclure que tous les traités de tarifs devaient être supprimés ? La tendance de 1881 à 1891 fut une tendance protectionniste, une « surenchère de tarifs » et une tendance à l'abandon des traités de commerce.

Pendant la même période, les États-Unis d'Amérique adoptaient une politique un peu différente, en élargissant le rôle des traités de commerce ; mais, il faut bien le dire aussi, uniquement ou presque, au profit des États du Nouveau-Monde. Le protectionnisme subsistait, en effet, vis-à-vis de pays situés hors de l'Amérique. En 1886, sous l'influence du sénateur Scherman, il était présenté au Sénat américain une motion tendant à convier tous les autres Gouvernements d'Amérique à une conférence qui se tiendrait à Washington le 1^{er} octobre 1887. En réalité, la réunion fut retardée jusqu'à 1889. Ce Congrès, qui visait à la fois à traiter des affaires de finance et de commerce, ne put aboutir à des solutions précises, il fallut ensuite, pour féconder cette œuvre, des conceptions particulières et spéciales liant chacun des États américains à la grande République des États-Unis.

Une mesure de rigueur, le bill Mac Kinley, favorisa cette politique, ce bill menaçait, en effet, de sanctions graves les États récalcitrants et leur faisait un traitement économique exceptionnellement dur. Un premier traité fut conclu avec le Brésil qui entra en vigueur le 1^{er} avril 1891. Les États-Unis contractèrent ensuite avec l'Espagne pour Cuba, avec le Mexique, le Canada. Ils cherchèrent alors à créer une véritable union douanière américaine en faisant une différence de traitement en faveur des produits américains et au détriment des produits européens, ceux-ci subissant une taxe de 25 % plus forte que les premiers (1).

(1) Consulter à ce sujet un article de M. Paul Leroy-Beaulieu dans l'*Économiste français* : « Un Zollverein américain », N° du 25 mai 1889, p. 641 et suiv.

Cette idée d'union économique fut également une idée européenne ; M. de Moliari projeta un Zollverein continental, de même M. Alexandre Péez décrivait en 1891 les zones de population dont prétendaient disposer les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Russie (1).

La Prusse se montra fidèle à ce système, malgré le mécontentement de certaines branches d'industries. Cependant, Bismarck, en 1879, s'écarta de ces idées en rompant avec les libre-échangistes. Mais cette politique fut éphémère et remplacée par une politique basée sur des traités à tarifs conventionnels aussi étendus que possible.

En France, au contraire, nous voyons, à partir de 1890, une tendance et une combinaison nouvelle apparaître : le tarif général maximum et le tarif minimum. « Les droits inscrits au tarif minimum pourraient être appliqués aux marchandises originaires des pays qui feraient bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs, et en premier lieu qui ne frapperaient pas nos produits de droits supérieurs à ceux dont sont frappés les autres nations. Mais à elle seule cette condition ne serait pas suffisante, il faudrait en outre que ces droits ne fussent pas tellement élevés qu'ils constituent un obstacle insurmontable à nos exportations. » Ce système, déjà arbitraire, le fut encore bien plus ensuite, le Gouvernement ayant le droit d'appliquer un tarif plus élevé que le tarif maximum lui-même, quand les autres pays adopteraient vis-à-vis de nous un système rigoureux ; de même, à *contrario*, le Gouvernement pourrait appliquer un tarif plus bas que le tarif minimum. « Voilà donc, dit M. Leroy-Beaulieu, l'étrange combinaison d'incohérence à laquelle sont arrivés un Ministère vacillant et pusillanime, et des Chambres fantasques et irréfléchies ; un tarif maximum qui n'est pas maximum ; un tarif minimum qui n'est pas minimum ; un tarif ultra-maximum qui n'est pas déterminé et reste dans le brouillard à l'état de

(1) Consulter *Revue d'Économie politique*, 1892, t. VI, p. 102 : « Un Zollverein européen ».

menace ; un tarif infra-minimum qui est généralement vague et entouré de voiles pour servir d'appât. » (1).

A partir de cette période, d'ailleurs, nous abandonnons les « Traités de Commerce » et nous faisons uniquement des « Conventions Commerciales », mais ce changement d'étiquettes a, en réalité, une importance au point de vue du fond, car les conventions de courte durée sont loin de valoir de véritables traités de commerce et loin de donner la même sécurité. La tendance nettement protectionniste de 1890 produisit d'ailleurs les plus mauvais résultats et, dès lors, on fit progressivement retour à l'ancien système des traités véritables.

(1) PAUL LEROY-BEAULIEU. — *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1892, p. 590.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

SECTION I

NOTIONS SOMMAIRES SUR LA NÉGOCIATION ET LA RATIFICATION DES TRAITÉS

Actuellement, dans nos États basés sur le principe de la séparation des pouvoirs, le législatif est distinct de l'exécutif. Au premier pouvoir appartient le droit de faire la loi ; au deuxième, le droit de la faire exécuter. Cette distinction, base de nos constitutions actuelles, exerce également une influence profonde en matière de traités. En effet, les deux étapes essentielles de la création d'un traité sont : la négociation et la ratification.

La négociation comprend toutes les démarches, entretiens, conférences qui précèdent la rédaction du traité. Les États contractants sont appelés à jeter les bases de l'accord, à discuter les différentes stipulations du futur traité, à les modifier, à les amender. Quelle sera l'autorité à laquelle appartiendra la direction de toutes ces négociations ? C'est à l'exécutif que revient la négociation *entière* du traité. Les raisons qui militent en faveur de cette procédure sont nombreuses. Et d'abord, il convient de remarquer que le seul « élément permanent » du Gouvernement est l'exécutif ; de plus, il faut pour mener à bien les négociations, une « direction continue » dont ne serait pas capable une Assemblée. Enfin, il faut également le « secret » des négociations, la patience, pour mener à bien des pourparlers, longs, compliqués, difficiles (1).

(1) Cf. ESMÉIN. — *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e édit., 1914, p. 756.

Mais ce travail de négociation étant terminé, il faudra sanctionner les décisions prises à la suite des pourparlers engagés entre les représentants de l'exécutif et les co-contractants. Ici, une question vitale surgit : Faudra-t-il que l'exécutif ayant négocié lui-même par l'intermédiaire des plénipotentiaires puisse parfaire son œuvre en la ratifiant seul, ou, au contraire, faudra-t-il donner à l'autre pouvoir, au législatif, le droit exclusif de rendre le traité valable et obligatoire par son adhésion et sa sanction ?

A cette question il a été répondu de différentes façons. Nous allons rapidement examiner les différents systèmes proposés et susceptibles d'être employés :

En premier lieu, la ratification appartiendrait à l'exécutif. Suivant cette théorie, l'exécutif ayant conduit toutes les négociations, ayant dirigé toute l'action diplomatique de laquelle résulte le traité, aurait le droit de sanctionner également cette œuvre. On aurait ainsi le grand avantage d'obtenir au moment opportun la perfection du traité et on aurait également la certitude de ne pas voir compromettre, par suite du retard dû à l'intervention des Chambres, le fruit de négociations longues et délicates. Cette conception ne se heurte à aucune difficulté dans l'hypothèse d'un Gouvernement monarchique. Le monarque concentrant en ses mains tous les pouvoirs, la solution précédente est celle qui semble logiquement devoir s'appliquer. Aucune autorité autre que la sienne ne saurait, en effet, valablement rendre le traité obligatoire. Les deux pouvoirs séparés par nos constitutions modernes se trouvent, au contraire, groupés en sa personne.

Cette conception de l'exécutif, ayant seul le pouvoir de ratifier, a trouvé dans Rousseau un défenseur illustre et enthousiaste. Cependant, le système politique fondamental de Rousseau est le système du peuple législateur, mais, dit Rousseau : « L'exercice extérieur de la puissance ne convient pas au peuple, les grandes maximes de l'État ne sont pas à sa portée, il doit s'en rapporter là-dessus à ses chefs qui, toujours plus éclairés que lui sur ce point, n'ont guère intérêt

à faire au dehors des traités désavantageux à la patrie ; l'ordre veut qu'il leur laisse tout l'éclat extérieur et qu'il s'attache uniquement au solide... Laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger, ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre (1). » Rousseau entendait ici le mot « Conseils » dans le sens de « Gouvernement », car en effet, suivant le « Contrat social » et les théories de Rousseau, l'action législative appartenait au peuple tout entier, à l'Assemblée du peuple (2).

Cette conception a existé chez nous : dans les Chartes de 1814 (art. 14), de 1830 (art. 13), dans la Constitution du 14 janvier 1852 (art. 6). Dans tous ces textes, d'ailleurs, seule est mentionnée l'indication de trois traités (Paix, Alliance et Commerce), mais ceux-ci représentaient les trois traités importants, et par conséquent la règle s'appliquait implicitement aux autres.

Une autre solution, contre-pied exact de la précédente, donne au seul pouvoir législatif le droit de ratification. Le traité, dit-on, engage la nation entière ; or, le pouvoir exécutif ne représente pas du tout cette nation. Seuls, ont le droit d'engager la nation, les députés élus par elle, donc au seul pouvoir législatif appartient le droit de sanction ; d'autre part, affirme-t-on, le danger serait trop grand en permettant à un seul homme, au Chef du pouvoir exécutif, de lier tous les habitants du pays et d'engager l'État tout entier.

Ce système fut également appliqué en France dans la Constitution de 1791 (titre III, chapitre II, section I, art. 3), mentionnant seulement les traités de Paix, d'Alliance et de Commerce ; dans la Constitution de 1793, article 55 : « Sont désignés sous le nom de Décrets les actes du Corps législatif... concernant la ratification des traités, » enfin, dans les Constitutions de l'An III et de 1848.

A côté de ces systèmes extrêmes, se trouvent d'autres conceptions intermédiaires qui sont principalement le système

(1) ROUSSEAU. — *Lettres écrites de la montagne*, part. II, lettre 7, p. 413.

(2) Cf. Cours de M. Chavegrin (Doctorat 1919-1920).

américain, le système anglais et le système français que nous examinerons plus loin plus longuement.

Suivant la Constitution américaine, les traités sont ratifiés par le Chef du pouvoir exécutif, mais avec l'assentiment des deux tiers du Sénat qui agit dans cette ratification plutôt comme « Conseil du Gouvernement ».

Le système anglais autorise le Chef de l'exécutif à ratifier lui-même sans demander aucun avis aux Chambres; cependant, ce droit est limité en fait, le Parlement ayant le droit : 1° De demander compte d'un traité, sans que d'ailleurs aucune sanction soit attachée à ce droit ; 2° Les Chambres peuvent exprimer leur opinion sur le traité ; 3° De plus, certains traités sont soumis aux Chambres en vertu de leur objet même (traités modifiant la législation civile, fiscale, etc.).

La ratification est actuellement la confirmation par le Chef de l'État (autorisé ou non par les Chambres) des engagements des plénipotentiaires chargés des négociations. Mais quelle est donc l'importance de cette confirmation du Chef de l'État? Doit-on la considérer comme indispensable, et, dans ce cas, quelle est la valeur du traité avant la ratification? Au point de vue juridique, la question est discutée. Suivant M. Despagne : « Juridiquement, la ratification n'est pas une condition suspensive du traité, douée d'un effet rétroactif et procurant à la convention son caractère obligatoire du jour où elle a été conclue et signée, c'est un élément essentiel de sa formation dont la réalisation est indispensable pour que le traité soit complet (1). » Le traité est donc inexistant, avant la ratification c'est un simple projet.

D'après M. Rivier, au contraire, quand le traité est signé par les plénipotentiaires ayant pleins pouvoirs : « Le traité est fait, parfait et achevé », mais jusqu'à la ratification, il n'est que « conditionnel » (2).

Quel que soit, d'ailleurs, le caractère juridique de cette ratification, il est actuellement universellement admis que « les

(1) DESPAGNE. — *Cours de droit international public*, 1894, p. 473.

(2) RIVIER. — *Principe de droit des gens*, 1896, t. II, p. 74 et suiv.

plénipotentiaires pouvant se tromper, la nation ne saurait s'exposer aux dangers qui naîtraient de leur erreur (1) ». La ratification est donc réservée dans tous les traités, généralement tacitement, quelquefois même, expressément. Le traité n'a de valeur et ne peut être appliqué que lorsqu'elle est acquise. Quant à cette ratification, elle émane uniquement du Chef du pouvoir exécutif. Mais, suivant les cas, suivant les dispositions de la loi constitutionnelle, elle peut être donnée par lui sans conditions, ou au contraire, seulement quand il est autorisé par le Parlement. Ce dernier prend donc indirectement une importance prépondérante dans la création du traité.

SECTION II

LA CONCEPTION FRANÇAISE : DROITS RESPECTIFS DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT

Ayant déterminé rapidement les règles générales concernant la négociation et la ratification des traités, il convient maintenant d'examiner la solution donnée par le droit public français à ces deux questions. Comment la loi constitutionnelle française règle-t-elle les rapports et les droits respectifs du Parlement et du Gouvernement en matière de traité?

Aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875 : « Le Président de la République *négocie* et *ratifie* les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont reletifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

L'analyse de l'article 8 de la loi constitutionnelle nous

(1) RIVIER — *Principe de droits des gens*, 1896, t. II, p. 74 et suiv.

paraît ici indispensable, car cette disposition fondamentale est à la base même de toute notre étude. Nous allons donc essayer de déterminer aussi exactement que possible, à la lumière de ce texte, quels sont les droits des deux pouvoirs, tant au point de vue de la négociation que de la ratification et du vote.

Il convient, en premier lieu, d'attirer l'attention sur ce fait que le Président de la République « négocie et ratifie » les traités. Une opinion fréquemment répandue et fausse, consiste à dire que les Chambres, en France, ratifient les traités (1). Rien n'est plus faux et le texte même de l'article 8 le démontre surabondamment. Il est donc inutile d'y insister. Les Chambres « votent » simplement le traité, c'est-à-dire qu'elles autorisent par une loi le Président de la République à ratifier. La différence est sensible.

« Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent » ; cette mention indique que le Gouvernement français peut parfaitement conclure des traités secrets. Mais nous ne pouvons entrer dans l'examen de cette question qui déborde du cadre de notre travail.

Le texte indique ensuite limitativement les traités (il faut admettre que cette énumération est limitative ainsi que nous le verrons plus loin), qui ne *sont définitifs* qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Ces termes « ne sont définitifs » ont semblé vagues à beaucoup d'auteurs. De fait, on peut regretter que la formule de l'article 8 ne soit pas plus claire et plus précise. Cependant, l'interprétation générale est que, dans les cas énumérés par la loi, on se trouve en présence d'une obligation seulement « conditionnelle », tant que le traité n'aura pas été voté ; le traité aura toute sa valeur et sa force obligatoire seulement quand la condition sera réalisée, c'est-à-dire quand le vote du Parlement sera acquis. Il faut

(1) Constamment, en effet, les hommes qui devraient être les plus avertis, commettent la faute que nous signalons. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire les discussions de la Chambre ou du Sénat relatives à l'approbation des traités. Les citations que nous aurons à reproduire dans cette étude en apporteront d'ailleurs abondamment la preuve.

également remarquer que le texte constitutionnel déclare que « les traités ne sont définitifs qu'après le vote des deux Chambres », il semblerait donc, en interprétant le texte à la lettre, que le Parlement serait appelé à se prononcer quand toute la procédure aurait été suivie, c'est-à-dire quand le Chef du pouvoir exécutif aurait ratifié. Mais, ainsi que nous l'avons indiqué déjà, la procédure est toute différente, les Chambres interviennent pour autoriser le Président de la République à ratifier. La loi d'autorisation précède obligatoirement la ratification et son libellé lui-même indique que le Parlement agit pour autoriser le Chef de l'exécutif à sanctionner le traité : « Le Président de la République est autorisé à ratifier et, s'il y a lieu, à faire exécuter, etc., etc. » La solution contraire serait d'ailleurs inadmissible, puisqu'on attendrait que le traité soit parfait, définitif, que le lien obligatoire soit créé et la signature de l'État engagée pour permettre au Parlement de détruire toute cette œuvre.

Mais, pour avoir une idée suffisante de la conception française en matière de vote de traité, il faut examiner attentivement la procédure suivie par les deux Chambres. Nous avons vu que les Chambres votent une loi autorisant le Président de la République à ratifier ; mais comment sera votée cette loi ? La procédure de vote sera-t-elle identique à celle employée pour les lois ordinaires ? Y aura-t-il possibilité d'amender la loi d'autorisation ? Tous ces points présentent un intérêt considérable. Comment va donc intervenir la loi d'autorisation ? Cette loi est d'abord absolument distincte du traité. Quand le Parlement est appelé à voter un traité, en premier lieu le vote ne peut pas porter sur les articles de celui-ci, et en deuxième lieu aucun amendement ne peut être apporté à son texte. Le Parlement ne peut pas voter sur les articles du traité, il doit l'accepter en bloc ou le rejeter en bloc ; de même, il ne peut à aucun degré l'amender, le modifier. Est-ce à dire que les Chambres ne peuvent rien sur le traité ? Sans amender en aucun point, elles peuvent cependant surseoir au vote et « inviter le Gouvernement à négocier de nouveau pour obtenir

la modification des clauses qui leur paraissent contraires à l'intérêt de l'État (1). » Elles peuvent également refuser leur autorisation et, de ce fait, rendre caduc le projet.

Quand l'ajournement est prononcé, la formule est la suivante : « La Chambre (ou le Sénat) appelant à nouveau l'attention du Gouvernement sur telle ou telle clause du traité... surseoit à donner l'autorisation de ratifier.

« La Chambre invite le Gouvernement à ouvrir de nouvelles négociations relativement aux articles du traité. » Ces formules n'ont paru à aucun degré être une atteinte au droit de l'exécutif et à son indépendance en matière de traités : elles ne constituent aucune obligation, aucune injonction adressée à l'autre pouvoir, mais seulement une indication des désirs du pouvoir qui a le droit de repousser un engagement qu'il juge défavorable.

Suivant M. Eugène Pierre, l'interdiction de présenter un amendement au traité n'empêche pas du tout les Chambres de décider qu'il ne sera mis à exécution qu'après la modification de certaines clauses. Au fond, cette latitude peut apparaître comme un amendement indirect, puisque les Chambres indiquent au Gouvernement ce qu'il faut modifier, mais cependant une différence sensible subsiste, c'est que le Parlement n'a pas eu le droit de modifier le texte lui-même, ce qui est le propre de l'amendement. Il convient, d'ailleurs, de remarquer que cette latitude a été exercée généralement avec l'assentiment du Gouvernement, c'est-à-dire en vertu d'une transaction entre les deux pouvoirs ; d'ailleurs, le droit du Parlement l'autorisant à refuser le vote approubatif, il est légitime qu'il donne les raisons de son refus, qu'il indique donc à quelles conditions il donnera son adhésion.

A la séance de l'Assemblée Nationale législative du 30 décembre 1850, la discussion porta sur la question des amendements. Il s'agissait du vote d'une loi autorisant le Chef du pouvoir exécutif à ratifier. Le Président ayant mis le projet aux voix,

(1) EUGÈNE PIERRE. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, p. 1010, N° 863.

M. Combarel de Leyral demanda que les amendements fussent présentés. Le Président s'y opposa, « on ne vote pas les articles d'un traité » (1). Si l'Assemblée avait eu des observations à faire et que ces observations soient prises en considération, le traité serait caduc, on serait obligé de négocier de nouveau et le Gouvernement aurait à tenir compte des observations de l'Assemblée, mais dans un traité on ne peut pas modifier un article. Le traité est un acte complet, dont toutes les parties se tiennent, sont indivisibles, le Parlement doit adopter le traité ou le rejeter, mais en bloc.

L'examen de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 appelle enfin l'examen d'une dernière question : c'est celle de savoir si tous les traités doivent être soumis aux Chambres, ou si, au contraire, seuls les traités indiqués à l'article 8 doivent leur être présentés. La question ne peut d'ailleurs être mise en doute en ce qui concerne les traités de commerce ; aussi, nous n'insisterons pas. Suivant M. Edouard Clunet (2), l'Assemblée nationale de 1871 possédait tous les attributs de la souveraineté ; le Président de la République était un simple délégué provisoire, ainsi que l'indique l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1871. L'Assemblée Nationale avait donc le droit exclusif de conclure des conventions avec les autres nations ; du 13 février 1871, date de la première réunion de l'Assemblée à Bordeaux, au 16 juillet 1875, tous les traités sont donc sans valeur s'ils n'ont pas reçu la *ratification* de l'Assemblée Nationale. Le 16 juillet 1875, la situation change, le pouvoir exécutif prend de l'importance et sort de « l'état de minorité » où il était jusque-là, d'où l'article 8. De là, M. Clunet conclut que l'article 8 n'est « qu'énonciatif » et pas du tout « limitatif » (3). « Aucun traité, dit-il, créant des droits nouveaux, ou de nouvelles obligations, pour les Français, ne doit être soustrait à l'examen parlementaire. » Cette opinion de M. Clunet, qu'il appuie de toutes les discussions qui eurent lieu au moment du

(1) *Moniteur universel*, séance du 30 décembre 1850, p. 3769.

(2) ÉDOUARD CLUNET. — *Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères*, p. 5 et suiv.

(3) ÉDOUARD CLUNET. — Op. cit., p. 11.

vote de la loi du 16 juillet 1875, paraît cependant être demeurée isolée. Quelle qu'ait été l'idée du législateur de 1875, il paraît difficile de faire prévaloir contre le texte formel de l'article 8 cette idée que l'Assemblée Nationale n'a pas voulu et n'a pas pu diminuer ses droits dans la matière, et que tous les traités doivent être portés devant les Chambres. Le texte serait donc limitatif contrairement à l'opinion de M. Clunet.

C'est cette dernière interprétation qui a prévalu.



PREMIÈRE PARTIE

LA PRATIQUE FRANÇAISE DEPUIS 1875

CHAPITRE PREMIER

LES TRAITÉS DE COMMERCE DOIVENT OBLIGATOIREMENT ÊTRE SOUMIS A L'APPROBATION DES DEUX CHAMBRES

Nous allons examiner maintenant quelle est plus spécialement la procédure suivie en ce qui concerne les traités de commerce. Aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, nous avons vu qu'aucun doute ne saurait s'élever en cette matière : les traités de commerce doivent obligatoirement être soumis aux Chambres. Aucune discussion ne peut donc naître des termes parfaitement clairs de l'article 8.

Mais, à côté du texte, il faut considérer la procédure pratique, il faut examiner comment la question se pose en fait ; et là nous trouvons matière à des discussions nombreuses et pleines d'intérêt : ce sera l'objet de notre première partie.

Mais d'abord, s'il est admis d'une façon certaine, absolue, que tous les traités de commerce doivent être soumis aux Chambres, encore faut-il déterminer dans quels cas on se trouve en présence de traités de cette nature. Nous savons la difficulté qu'il y a à délimiter les matières qu'ils contiennent, il faudra donc déterminer quelles clauses suffisent à donner au traité son caractère commercial.

§ 1^{er}. — **Comment déterminer le caractère commercial d'un traité.** — Les matières que peut contenir un traité de commerce sont extrêmement nombreuses et variées. Nous

avons vu, qu'en outre des droits de douane et des tarifs, ces traités contiennent beaucoup d'autres stipulations concernant : les personnes, les consuls, la compétence des tribunaux, la protection des marques de fabrique, etc., etc. Ils contiennent également des dispositions relatives à la navigation. En présence de cette complexité, on a pu se demander à quel traité s'appliquait la dénomination officielle de traité de commerce.

La question fut posée au Sénat belge en 1840. Aux termes de la Constitution belge, en effet, les traités de commerce doivent être soumis au vote du Parlement obligatoirement, mais encore fallait-il déterminer exactement les cas dans lesquels on se trouvait en présence de traités ayant ce caractère. La question fut résolue alors et l'on décida que sont traités de commerce « ceux qui modifient des tarifs de douanes ou établissent certains avantages nouveaux pour l'admission réciproque des navires marchands » (1). Cette conception a pu être considérée comme trop étroite; une modification de tarif n'étant pas indispensable pour déterminer le caractère commercial d'un traité, celui-ci peut parfaitement ne modifier aucun tarif existant; de plus, on peut parfaitement concevoir des traités réglant et déterminant les conditions d'échanges entre deux pays sans qu'il y ait fatalement des tarifs annexés à l'acte diplomatique.

Un autre essai de définition a été donné par la Chambre française : « Sont considérés comme traités de commerce et réclamant à ce titre la participation des Chambres, les clauses par lesquelles il est stipulé qu'un Gouvernement étranger s'engage avec la France à ouvrir des négociations en vue du règlement du régime douanier et commercial, et à autoriser nos nationaux à circuler et commercer librement dans certains territoires de sa Souveraineté (2). »

Quoi qu'il en soit de ces définitions assez vagues, somme toute, en réalité, dans la pratique des contestations ont rarement surgi. Généralement, en effet, dans tout traité de com-

(1) VEILLOVITCH. — *Thèse de Paris*, 1892, t. XIII.

(2) Loi du 2 février 1894 approuvant le Traité du 3 octobre 1893 avec le Siam.

merce, outre les stipulations variées que nous avons signalées et qui rendent difficile la définition complète de ce genre de traité, il y a toujours des articles qui ne laissent aucun doute sur leur caractère et dès qu'on se trouve en leur présence, les Gouvernements ont toujours tendance à soumettre le traité au Parlement, et ceci même dans le cas où d'autres clauses auraient pu légitimer la solution opposée. Par cette interprétation large, la difficulté que nous signalions se réduit dans la pratique à peu de chose, et fort heureusement, car sans cela les contestations seraient fréquentes et bien souvent difficiles à solutionner. Les définitions précédentes donnent cependant une base assez sérieuse : il nous a paru bon de les signaler. Mais cependant, leur caractère trop général permet très imparfaitement de se faire une idée précise de ce qu'est le traité de commerce. Nous avons déjà indiqué, au début de ce travail, mais d'une façon très rapide, que ces actes étaient des arrangements diplomatiques, passés entre deux États, et déterminant les conditions auxquelles se feraient les échanges entre ces deux États. Il convient, peut-être, d'essayer de déterminer plus exactement les caractères distinctifs de ces traités.

Cependant, la difficulté est grande. Il nous semble que, pour apporter quelque lumière à la question, nous devons distinguer deux périodes : celle qui précéda 1860, et celle qui prend son point de départ à cette date.

Avant 1860, le traité de commerce est général, avec tendance à y faire entrer tous les points d'une application usuelle dans les rapports des deux nations, et dans lequel on introduit ce qui ne peut pas entrer dans les traités politiques ; aussi trouvons-nous pendant cette période dans ces actes diplomatiques les dispositions les plus variées et même quelquefois les plus dissemblables : telles que des clauses concernant les droits des personnes non commerçantes, les consuls, la propriété littéraire et artistique, l'extradition, des clauses concernant également la contrebande de guerre, le libre exercice de la religion, etc.

Après 1860, un changement se produit, le traité de com-

merce se débarrasse, graduellement, de toutes les clauses qui sont étrangères au commerce, grâce à la création de nouvelles catégories de traités : conventions sur la propriété littéraire, etc., il va devenir l'instrument qui fixera désormais les conditions auxquelles les échanges pourront se faire, il va déterminer les droits des nationaux de chaque pays contractant pour tout ce qui concerne le commerce, la circulation ou le transit des marchandises. Le traité de Francfort du 10 mai 1871 a fixé, nous semble-t-il, dans son article 11, et d'une façon satisfaisante, la nature de ce genre de traité, nous adopterons la définition qu'il nous fournit : « Les traités de commerce, avec les différents États de l'Allemagne, ayant été annulés par la guerre, dit l'article 11, le Gouvernement français et le Gouvernement allemand, *prendront pour bases de leurs relations commerciales, le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée.*

Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations ainsi que de leurs agents (1) ».

La fin du premier et ce deuxième alinéa de l'article 11 détermine, nous semble-t-il, les clauses fondamentales, les clauses type de tout traité de commerce.

Cependant, quelques doutes ont pu naître relativement à certaines conventions spéciales comme les conventions sur les marques de fabrique et la propriété industrielle. Faut-il admettre que ces conventions nécessitent l'approbation des Chambres quand la Constitution indique que les traités de commerce doivent être présentés à leur agrément? Il semble que non, ces conventions étant tout à fait spéciales. Cependant, l'opinion contraire a été soutenue, semble-t-il, par MM. Thomas Braun et Albert Capitaine. Parlant des traités belges sur les marques de fabriques, traités non soumis au vote du Parlement, ces auteurs disent : « Leur validité constitutionnelle est bien contestable. En effet, en Belgique, le Roi a bien, de par

(1) *Archives diplomatiques*, 1873, t I, p. 138.

l'article 68 de la Constitution, le droit de conclure les traités, mais le même article exige la ratification du Parlement, quand il s'agit de *traités de commerce* ou de conventions pouvant lier individuellement les Belges. Il est difficile de ne pas voir dans les traités qui nous occupent des conventions rentrant dans cette catégorie (1). » Il semble donc que ces auteurs assimilent les conventions sur les marques de fabrique aux traités de commerce, quoique l'on puisse prétendre qu'ils veulent seulement les assimiler à des conventions liant « individuellement les Belges ». Nous trouvons une affirmation beaucoup plus précise dans l'ouvrage de M. Alexandre Braun. « En effet, dit-il, les traités relatifs aux marques de fabrique et de commerce rentrent dans la *catégorie des traités de commerce* : c'est ainsi du moins que le Gouvernement les a ordinairement envisagés (2). » L'opinion contraire était d'ailleurs émise par M. Demeur : « Je crois, disait-il, qu'il est désirable que les conventions internationales relatives aux marques de fabrique ne soient pas comprises dans les traités de commerce et de navigation, ainsi que le cas se présente fréquemment (3). »

Mais si les stipulations concernant les marques de fabrique entrent souvent dans le contenu des traités de commerce, cela ne prouve pas du tout que les conventions sur les marques soient des traités de commerce.

L'opinion de M. Braun paraît, maintenant surtout, tout à fait douteuse. Les grandes conventions, notamment celle du 20 mars 1883, pour la protection de la propriété industrielle, ont paru séparer nettement les deux genres de traités. Si la sanction législative a été demandée pour ces conventions, ce n'est pas parce qu'elles étaient des traités de commerce, mais

(1) THOMAS BRAUN et ALBERT CAPITAINE. — *Les Marques de fabrique et de commerce*, 1908, p. 413.

(2) ALEXANDRE BRAUN. — *Nouveau Traité des marques de fabrique et de commerce*, 1880, p. 615.

(3) ALEXANDRE BRAUN. — *Op cit.* p. 615, note 1

plutôt parce qu'elles sont « relatives aux droits de propriété des Français à l'étranger » (1).

Il semble donc que les seules stipulations proprement dites des traités de commerce et caractérisant incontestablement ces traités-là, soient celles relatives aux droits d'entrée et de sortie, aux prohibitions, tarifs, transit, admissions temporaires, etc. Quant aux conventions sur la propriété industrielle et les marques de fabriques, ce sont des conventions particulières qui touchent au commerce mais qui y touchent très indirectement. Elles ne rentrent pas dans les termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle en tant que traité de commerce, et ne doivent être soumises aux Chambres que comme relatives aux droits de propriété des Français à l'étranger.

On a pu se demander comment il se fait que l'on ait pu ranger dans les traités de commerce des matières aussi variées. Une raison a été donnée pour défendre et justifier cette manière de procéder. On a prétendu qu'ainsi les traités seraient plus stables. La dénonciation du traité doit, en effet, se faire pour le tout, et on ne saurait faire porter cette dénonciation sur une ou quelques clauses seulement. Un traité peut ainsi contenir des clauses défavorables à l'État qui veut le dénoncer ; mais, à côté de ces clauses défavorables, d'autres, au contraire, existent qui lui sont très profitables. Il se produira ainsi deux courants contraires, l'un en faveur du maintien du traité, l'autre en faveur de sa dénonciation, et la dénonciation ne se fera qu'autant qu'il y aura de sérieux motifs contre le traité. Cependant, il faut remarquer que cet avantage peut également être un inconvénient en empêchant la dénonciation d'un traité défavorable à cause d'une clause à laquelle on ne veut pas renoncer ; ce sera une question

(1) Cependant, cette conception a été contestée en ce qui concerne les conventions sur la propriété littéraire et artistique, notamment dans un arrêt de la Cour de Cassation du 25 juillet 1887 (D. P. 88, 1, 5). Cet arrêt considère en effet, comme des traités de commerce ces conventions, parce qu'elles n'auraient en vue que « l'exploitation commerciale ou industrielle des œuvres qui sont le sujet de leurs dispositions ».

d'espèce. Il convient, d'ailleurs, de faire observer que cet argument n'a d'importance en pratique que lorsque les avantages et les inconvénients du traité se balancent à quelque chose près.

Quand, en 1891, se posa en France la question de la dénonciation des traités de commerce avec tarifs, la France aurait voulu faire disparaître les tarifs sans toucher aux autres clauses des traités ; mais, devant l'opposition des puissances étrangères, le Gouvernement français se décida à abandonner le tout pour pouvoir abandonner les tarifs : le courant était trop fort dans ce sens là, la préoccupation dominante était d'obtenir la maîtrise des tarifs même en sacrifiant quelques avantages par ailleurs.

§ II. — **Raisons de l'obligation de soumettre aux Chambres les traités de commerce.** — On a pu se demander pour quelles raisons la loi constitutionnelle a spécifié formellement cette obligation de soumettre aux Chambres tous les traités de commerce. A cause de leur importance ? Certes, c'eût été une raison suffisante, puisqu'ils engagent toute la vie économique du pays, donc sa richesse même. Mais, à côté de cette raison d'ordre pratique, dont l'importance n'échappe à personne, une autre raison militait en faveur de cette solution. L'idée de soumettre ces traités au vote du Parlement fut admise dans la fameuse discussion qui eut lieu en 1826 et où il fut entendu que toute modification au tarif des douanes nécessiterait obligatoirement l'approbation du Parlement. L'article 14 de la Charte de 1814 donnait au Roi le droit « de déclarer la guerre, faire les traités de paix, d'alliance et de commerce », il semblait donc n'y avoir aucun doute aux termes de la Charte, le Roi avait le droit de conclure seul un traité de commerce. Cependant, l'article 48 de la même Charte ne permettait la perception d'un impôt, quel qu'il fût, qu'avec le consentement des Chambres. Le conflit allait éclater entre ces deux articles, à propos de la conven-

tion diplomatique du 26 janvier avec l'Angleterre. Une ordonnance royale en date du 8 février 1826, rendue en exécution de la convention diplomatique précitée, disposait que les bâtiments et navires français ayant mouillé en Angleterre et qui, auparavant, ne payaient aucun droit de tonnage au Trésor français, payeraient maintenant un droit de 848 francs, à dater du 5 avril 1826 à leur retour en France. Il faut remarquer qu'il n'y avait pas charge nouvelle dans ce cas puisque le traité supprimait les droits payés par les navires français à l'Angleterre, et en compensation les droits établis en France étaient moindres que ceux payés précédemment à l'Angleterre : il y avait donc dégrèvement. Cependant, malgré ce dégrèvement, il n'en était pas moins vrai que le Trésor français recevait une somme dans ses caisses. M. Casimir Périer, à la séance de la Chambre du 17 avril 1826 (1), déposa un amendement demandant que cette taxe fût consentie, non par le Roi seul, mais par les Chambres, une ordonnance ne pouvant suffire : « Ainsi, disait-il, une perception a lieu sans notre concours. Cependant, les Chambres sont assemblées, on vient de nous présenter la loi des douanes, cette perception devrait y être insérée, elle n'est aucunement soumise à votre sanction. On croit donc avoir un droit supérieur à celui de l'article 34 de la loi de 1814 et à l'article 48 de la Charte qui dit qu'aucun impôt ne peut être établi ou perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le Roi... Il y a perception, on en convient. Qu'elle ait lieu par une ordonnance ou par un traité, comme le veut le Ministre, elle n'est point ordonnée par la loi, elle est illégale. »

A la séance du lendemain 18 avril, la discussion fut reprise, et M. de Sirieys généralisa la question en disant qu'il eût été « plus national » de proposer à la Chambre de reconnaître que la Couronne n'avait pas le droit de faire des traités de commerce, c'est-à-dire de modifier le tarif des douanes sous ce rapport. M. de Sirieys concluait que si une ordonnance ne

(1) *Moniteur universel*, 19 avril 1826, p. 548, 549 et 550.

peut pas modifier le tarif des douanes, par contre, si cette modification résulte d'un traité, elle est légale, car il ne peut exister de traité de commerce sans modification de ce tarif, et l'article 14 de la Charte autorisait bien le Roi à faire des traités de commerce, donc, dans ce cas spécial, à modifier le tarif. Contrairement à M. Casimir Périer, il admettait le pouvoir du Roi : « La royauté, pas plus que les Chambres, ne se rendra tributaire de l'étranger. La garantie est toute naturelle, elle est dans l'amour de nos Rois pour les Français. »

M. Alexis de Noailles défendit l'opinion contraire. Il n'y avait suivant lui aucune contradiction entre les deux articles : le Roi fait les traités, la Chambre vote les impôts, aucun impôt ne peut être créé qu'en vertu d'une loi. « Il résulte de là qu'on fait observer sans votre coopération les clauses du traité dès qu'elles sont étrangères aux impôts, aux subsides, mais que pour les clauses soumises par l'article 48 à votre juridiction, on est obligé de vous proposer l'impôt, afin de le percevoir légalement. Alors, seulement il est établi selon l'esprit de la Charte, alors l'usage des formes représentatives vous garantit la parfaite obéissance des peuples (1). » Et plus loin, M. Alexis de Noailles exprimait que tant que le traité accorde ou promet tout ce dont le Gouvernement peut disposer sans les Chambres, aucune difficulté n'existe, mais que dès qu'il garantit ce qui dépend de la sanction parlementaire, il appelle la participation et l'approbation des deux Chambres pour les clauses qui les concernent.

Pas plus que M. Casimir Périer, il n'envisageait l'opportunité ou la non opportunité de la mesure, mais uniquement la question de principe : « Qu'il soit utile ou nuisible, agréé ou redouté, nous disputons ici contre le principe seulement... nous ne songeons pas aux circonstances, mais bien *au droit*, à la *légalité*, à la source d'où elle provient et aux incalculables conséquences du système que nous combattons. » La question était donc posée en droit et pas seulement en fait. Il fallait

(1) *Moniteur universel* 19 avril 1826, p. 548, 549 et 550.

que le principe fut admis pour ce fait particulier, mais encore bien plus à titre de principe de droit qui survivrait à la cause qui lui avait donné naissance.

Le Gouvernement, par l'organe du Ministre des Finances, soutint la légalité de l'ordonnance. Ce traité se résout, dit-on, en un impôt à payer. Le Gouvernement répondait que non. Il se résolvait, au contraire, en soulagement pour les navires qui avaient à payer une somme en Angleterre et une somme en France et qui, en définitive, par suite du traité, se trouvaient avoir moins à payer. Mais, objectait-on, ils ont moins à payer en Angleterre et davantage à payer en France, dès lors, on doit soumettre aux Chambres ce surcroît de paiement : « Sans doute, Messieurs, cela est vrai, si le paiement était fait par le Gouvernement, mais il n'en est pas ainsi et quand on nous dit que c'est un impôt, on est tout à fait dans l'erreur (1). »

M. de Saint-Cricq défendit la thèse du Gouvernement. Il soutenait, comme tout le monde, que là où il y a un impôt, quelle que soit la cause qui le nécessite, le vote des Chambres est indispensable, mais il prétendait également que, dans le cas présent, il n'y avait pas d'impôt : « Je soutiens, de plus, qu'aucunes taxes de douane pouvant résulter d'un traité de commerce n'ont et ne sauraient avoir le caractère d'impôts ; et que prétendre le leur attribuer sur le motif qu'il y a impôt partout où il y a perception, ce serait annuler par un jeu de mots le droit réservé au Roi par l'article 14 de la Charte de faire seul les traités de commerce. »

La discussion fut close par un amendement de M. Mestadier. Celui-ci, développant son amendement, déclarait que ceux qui avaient combattu cet amendement s'étaient placés « entre deux feux », d'une part ils avouaient que si un traité de paix rendait des subsides nécessaires, il faudrait les demander aux Chambres qui, pouvant accorder, pouvaient par

(1) *Moniteur universel*. 20 avril 1826, p. 553.

conséquent refuser, mais de l'autre ils prétendaient, par une contradiction singulière, que des perceptions ou, ce qui est absolument la même chose, des impôts pouvaient être établis sans le concours des Chambres, en vertu d'un traité de commerce. Le Roi a la pleine puissance de faire les traités de paix et de commerce de par la Charte, mais s'il résulte des uns ou des autres la nécessité d'établir des contributions ou des perceptions, le recours aux Chambres devient alors indispensable. « Le Roi a bien le droit de déclarer la guerre, mais comme il ne peut la faire sans argent, il doit en demander aux Chambres (1). »

Le Roi avait, sans aucune restriction, le droit absolu de conclure les traités, mais cependant, quand de l'acte diplomatique, fait sans contestation valablement par lui, il fallait passer à la réalisation, il pouvait parfaitement se faire qu'un obstacle surgisse dû à ce que les Chambres n'avaient pas voté les crédits nécessaires. Or, de par les dispositions constitutionnelles, aucune réserve n'était insérée au traité en ce qui concernait le droit des Chambres, cette situation pouvait entraîner des dangers dans le cas de manque d'accord. En réalité, cependant, il ne faudrait pas exagérer ce danger ; d'une part, le Chef de l'État devait bien rarement se mettre dans cette situation difficile ; d'autre part, il n'est pas douteux que, devant le fait accompli de bonne foi, les Chambres ne se soient inclinées et n'aient ratifié l'engagement du Roi. Il n'en était pas moins vrai, cependant, que cette situation était anormale ; depuis 1826, elle fut tranchée définitivement dans le sens du pouvoir des Chambres.

La loi du 16 juillet 1875 n'a pas consacré les solutions de la Charte de 1814. S'inspirant peut-être de difficultés survenues en 1826, elle a décidé que les traités de commerce contenant fréquemment, presque toujours même, des clauses touchant directement ou indirectement aux Finances de l'État (tarifs en particuliers) seraient soumis aux Chambres. Les difficultés

(1) *Moniteur universel*, 20 avril 1826, p. 558.

de 1826 ne peuvent donc plus se présenter, et il faut reconnaître que l'Assemblée Nationale a certainement agi sagement en tranchant définitivement cette controverse. Sans admettre complètement l'opinion de M. de Sirieys, il faut, en effet, reconnaître que fréquemment les traités de commerce modifient des droits ou des tarifs, donc touchent directement ou indirectement aux finances de l'État.



CHAPITRE II

LES RÉSERVES APPORTÉES AUX TRAITÉS DE COMMERCE PAR LE PARLEMENT

L'article 8 de notre loi constitutionnelle ayant tranché définitivement la question de compétence en matière de traités de commerce, depuis 1875 le Gouvernement français a soumis au vote des Chambres, tous ces traités. Il lui a également soumis toutes les conventions additionnelles ou modificatives de traités déjà conclus ou votés. Aucune espèce de difficulté n'a donc surgi sous le Gouvernement de la III^e République. Mais, étant donné cette unanimité, pour reconnaître le pouvoir du Parlement, il faut nous demander maintenant quel a été l'usage fait par ce Parlement des droits que lui confère l'article 8 de la loi constitutionnelle. Nous allons donc examiner les « réserves » qui ont pu être apportées à certains traités de commerce par les Chambres françaises.

D'une façon générale, deux sortes de réserves peuvent être formulées : les réserves à la signature et les réserves à la ratification. Tandis que les premières réservent avant tout engagement le droit de certaines autorités, les deuxièmes, au contraire, se manifestent brutalement, une fois les engagements pris et les signatures échangées. Les premières, de beaucoup les moins dangereuses, puisque le co-contractant est prévenu avant de s'engager que le traité ne sera valable que si la condition réservée se réalise, sont généralement insérées dans les traités de commerce. Les négociateurs, en effet, signent le traité « sous réserve de l'approbation du Parlement ». La deuxième catégorie, au contraire, subordonne la ratification d'une des parties à une réserve que l'autre partie qui s'est engagée purement et simplement, est obligée de subir.

Nous aurons à nous occuper ici uniquement des premières,

soit que le droit du Parlement ait été expressément réservé dans le texte du traité, soit que cette réserve découle implicitement de la loi constitutionnelle. Quant à la deuxième catégorie de réserves, l'étude des traités depuis 1875 (au moins en ce qui concerne les traités de commerce) n'en donne aucun exemple, et y en eût-il, que ces réserves ne nous intéresseraient guère, puisque le droit du Parlement que nous étudions ici est toujours réservé dans ces traités depuis cette date, soit en vertu d'une clause formelle, soit en vertu du texte général de la loi du 16 juillet.

Le co-contractant est donc toujours prévenu que le traité n'aura de valeur qu'autant qu'il recevra plus tard l'approbation des deux Chambres ; il est également prévenu que ces Chambres pourront refuser l'approbation ou ne l'accorder que moyennant des modifications.

L'étude des traités conclus par la France permet de distinguer trois grandes causes de réserves apportées par le Parlement comme condition de son approbation, ce sont :

1^o Les réserves subordonnant le vote d'autorisation à la modification d'un ou de plusieurs articles du traité ou à la modification d'erreurs de fait ou d'appréciation ;

2^o Les réserves subordonnant le vote d'autorisation à la prorogation d'un tarif déjà existant, pour les articles non spécifiés dans le traité soumis au vote ;

3^o Les réserves subordonnant le vote d'autorisation à la modification de la durée de la convention ou de la faculté de dénonciation.

SECTION I

RÉSERVES SUBORDONNANT LE VOTE D'AUTORISATION A LA MODIFICATION D'UN OU DE PLUSIEURS ARTICLES DU TRAITÉ, OU A LA MODIFICATION D'ERREURS DE FAIT OU D'APPRÉCIATION.

Parmi les exemples de semblables réserves, plusieurs traités présentent un intérêt particulier, ce sont :

La convention franco-italienne du 3 novembre 1881 ;

La convention franco-autrichienne du 18 février 1884 ;

La convention franco-russe du 29 septembre 1905 ;

La convention douanière franco-monégasque du 10 avril 1912.

a) **La convention du 3 novembre 1881 avec l'Italie (au Sénat)** (1). — Le traité fut assez mal accueilli au Sénat ; plusieurs orateurs le combattirent, notamment MM. Buffet, Feray et Testelin. Ce dernier déposa un « amendement » au projet de loi, amendement ainsi conçu :

« Art. 1^{er}. — Un tarif minimum, dit tarif de faveur, pourra être accordé pour l'importation de leurs produits en France, aux puissances qui accorderont aux produits d'origine française le traitement de la nation la plus favorisée.

Art. 2. — Le tarif minimum est établi sur la base et suivant la rédaction du tarif général du 7 mai 1881. Les réductions de tarifs consenties dans le tarif minimum seront celles inscrites dans les tableaux annexés au traité de commerce jugé le plus libéral (2). »

La proposition de M. Testelin visait donc à la création de tout un nouveau régime douanier dans lequel le minimum de droit serait déterminé par les tarifs les plus réduits du traité de commerce « jugé le plus libéral ». Cet amendement amena le Président du Sénat à rappeler la procédure constitutionnelle en matière de traité : « Je rappelle qu'en matière de traité, disait-il, la procédure n'est pas la même que pour les projets de lois ordinaires. Le règlement porte, que s'il y a opposition à quelques-unes des clauses du traité, elle doit être produite sous forme de renvoi à la Commission, imprimée et distribuée au moins vingt-quatre heures à l'avance. » Il ajoutait que, dans le cas actuel, M. Testelin pouvait procéder par toute mesure réglementaire qu'il choisirait : ajournement, etc., mais pas par voie d'amendement. La procédure de l'amendement était donc nettement écartée par le Président. En aucun cas, un amen-

(1) DE CLERCQ. — *Recueil des traités de la France*, t. XIII, p. 166.

(2) J. O., 1882, Sénat, p. 385.

dement au texte de la loi approbative d'un traité soumis aux Chambres ne pouvait être présenté.

M. Buffet fit également remarquer que M. Testelin ayant déposé un amendement, il était impossible d'adopter cette procédure « inacceptable et anti-réglementaire ». Le Président ayant fait remarquer, avec raison, qu'il était impossible d'introduire un amendement dans le texte d'une loi relative à la ratification d'un traité, M. Buffet ne pouvait que souscrire à cette doctrine qu'il considérait comme incontestablement vraie. Cependant, il se demandait s'il n'était pas possible d'adopter une procédure acceptable, et il proposait, pour faire disparaître la difficulté, d'adopter la manière suivante : « Il faudrait, disait-il, consulter le Sénat sur la question d'ajournement du vote relatif au traité, et ensuite demander au Sénat le renvoi à la Commission qui est chargée d'examiner le traité, de la proposition qui a été récemment déposée sur le bureau du Sénat et dont l'amendement de M. Testelin n'est que l'exacte reproduction. » Une proposition de renvoi à la Commission avait, en effet, été déposée précédemment par MM. Feray et Testelin.

La procédure préconisée par M. Buffet fut bien admise par le Président, elle était en effet conforme aux règlements de l'Assemblée, mais il fallait auparavant que le Sénat décidât la clôture de la discussion générale et décidât de passer à la discussion de l'article unique. Seulement, alors, le Sénat pourrait demander le renvoi : « Vous savez, Messieurs, disait le Président, M. Le Royer, que vous ne pouvez pas modifier les clauses d'un traité ; le Sénat ne peut que décider qu'il donne ou qu'il ne donne pas ou qu'il surseoit à donner au Gouvernement l'autorisation de ratifier le traité soumis à votre approbation. D'après le règlement, et en raison même de la nature de la délibération, vous n'avez qu'un moyen de faire des amendements au projet de loi, c'est de demander le renvoi de certaines clauses à la Commission qui présente un rapport et vous propose ensuite d'adopter le projet de loi, de le rejeter ou de surseoir au vote en appelant à nouveau l'atten-

tion du Gouvernement sur les clauses visées par les auteurs de la proposition de renvoi. »

La question se ramenait donc à un deuxième examen de la Commission et à un deuxième rapport. Quant à l'amendement impossible dans le premier cas, il l'était également dans le second, et le Sénat devait accepter ou surseoir à l'acceptation du projet de loi en avertissant le Gouvernement de la nécessité qu'il y avait, s'il voulait obtenir l'approbation de modifier les clauses visées (1). La proposition de M. Testelin n'ayant pas été faite conformément au règlement, il était donc impossible d'en délibérer. Cet amendement fut donc repoussé par le Président qui refusa nettement de le mettre en délibération.

La proposition de MM. Feray, Testelin et Noblot qui, quoique présentée sous une forme qui n'était pas absolument réglementaire, tendait en réalité au renvoi des clauses visées à la Commission, était par contre acceptée.

M. Buffet intervenait également pour demander l'ajournement de la décision sur le traité, puis une fois ce vote acquis, le renvoi à la Commission de la proposition acceptée de MM. Feray, Noblot et Testelin. L'ajournement ne fut pas adopté. Quant à la proposition de renvoi, elle était ainsi conçue : « Le Sénat, avant de statuer sur le traité de commerce franco-italien, invite le Gouvernement à proposer au Gouvernement italien la revision des articles suivants :

1^o Tableau A, etc. ;

2^o Tableau B, etc. (2).

Cette proposition, qualifiée improprement « amendement », était en réalité une invitation adressée au Gouvernement de rouvrir les négociations. Cette procédure était parfaitement correcte. Le fait d'inviter le Gouvernement à modifier les clauses d'un traité n'étant pas considéré comme une limitation au droit de négociation, qui appartient exclusivement à

(1) L'article 75 du Règlement du Sénat reproduit d'ailleurs intégralement les explications fournies par M. Le Royer.

(2) Énumération au *J. O.* du 2 avril 1882 (Sénat), p. 339.

l'exécutif. M. Feray défendant sa proposition disait : « En ce moment, Messieurs, j'exerce un droit qui m'appartient comme sénateur. Le Sénat, en vertu de la Constitution, a le droit d'accepter ou de repousser les traités qui lui sont proposés. » M. Tirard, ministre du Commerce, représentant le Gouvernement, tout en réfutant les arguments de M. Feray, reconnut d'ailleurs la parfaite correction du procédé au point de vue constitutionnel. « Je reconnais avec lui (M. Feray) et je le reconnais très volontiers qu'il n'a pas outrepassé son droit. »

b) Convention du 18 février 1884 avec l'Autriche-Hongrie (1). — La difficulté en ce qui concerne cette convention s'éleva au sujet de son article 4, ainsi conçu : « En ce qui concerne le régime sanitaire du bétail, les moutons, viandes, peaux et débris frais d'animaux continueront d'entrer sous réserve des règlements de police sanitaire; toutefois, en présence d'une maladie contagieuse que l'autorité sanitaire serait impuissante à circonscrire, l'introduction des animaux menacés par l'épizootie pourrait être momentanément interdite. L'interdiction cesserait dès que tout danger de propagation de la maladie aurait disparu. »

Les dispositions de cet article 4 mécontentèrent certains parlementaires français qui craignaient qu'un danger ne menaçât nos troupeaux du fait des facilités que donnait l'article 4 à l'introduction du bétail étranger en France. M. des Rotours s'éleva à la Chambre dans la séance du 28 février 1884 contre cet article (2) et déposa une proposition ainsi conçue : « Le soussigné a l'honneur de proposer à la Chambre d'inviter le Gouvernement à ouvrir des négociations relativement à l'article 4 du traité. »

M. Charles Floquet, qui présidait la séance, indiqua nettement et en quelques mots la seule procédure permise par la loi constitutionnelle en matière de traité : « Vous savez, Messieurs, comment on procède au vote dans les projets de loi de cette nature, on ne propose pas d'amendement sur les

(1) DE CLERCQ. — *Recueil des traités de la France*, t. XIV, p. 290.

(2) Débats parlementaires de 1884 (Chambre), *J. O.*, p. 544 et suiv.

articles du traité soumis à l'approbation des Chambres ; c'est l'article seul du projet de loi qui est soumis au vote ; mais les membres de la Chambre ont toujours le droit de demander le renvoi pour une nouvelle négociation. »

La proposition de M. des Rotours ne fut pas prise en considération et le projet de loi autorisant la ratification pure et simple fut adopté.

Au Sénat, la discussion fut également menée contre l'article 4. Le comte de Saint-Vallier, M. Fraisneau, et M. Buffet, s'attaquèrent au traité, et plus particulièrement à l'article 4. Un « amendement » au projet de loi fut déposé : « Le soussigné a l'honneur de proposer au Sénat d'inviter le Gouvernement à ouvrir de nouveau des négociations relativement à l'article 4 de la Convention de commerce signée le 18 février 1884 entre la France et l'Autriche-Hongrie. » Cet article 4 ne laissait pas au Gouvernement français, au dire de plusieurs membres du Parlement, la liberté d'exercer pleinement son droit de police.

La proposition de M. Buffet, qualifiée improprement d'amendement était identique à celle de M. des Rotours et répondait exactement à la procédure indiquée à la Chambre par M. Charles Floquet.

c) **Convention franco-russe du 29 septembre 1905 (1).**

— A la séance de la Chambre du 14 septembre 1905, M. Guillaume de Chastenet déposa une motion ainsi conçue : « La Chambre invite le Gouvernement à reprendre la discussion d'un traité de commerce avec la Russie sur les bases de moindres droits à acquitter par les vins français et les pétroles de Russie. » Une deuxième motion fut déposée à la même séance par M. Camuzet : « La Chambre, considérant que la convention franco-russe frappe de droits prohibitifs les vins de France à leur entrée à Russie, appelle de nouveau l'attention du Gouvernement sur le N° 28 du tarif russe et l'invite à engager de nouvelles négociations tendant à obtenir la

(1) DE CLERCQ. — Op. cit., t. XXIII, p. 234.

diminution des tarifs sur les vins et surseoit en conséquence à donner l'autorisation de ratifier (1). »

Cette motion caractérise d'une façon nette le refus de la Chambre d'autoriser la ratification du traité par le pouvoir exécutif. Elle marque, d'autre part, nettement la différence entre la « ratification » et l'autorisation donnée par le Parlement à l'exécutif de procéder à cette ratification valablement. M. Albert Sarraut concluant dans le même sens que ses collègues demanda « selon les prescriptions du règlement, le renvoi à la Commission du projet qui était soumis ».

A la suite de ces différentes motions, de nouvelles négociations furent entamées conformément au vœu exprimé, mais leur résultat ne fut pas plus satisfaisant que lors des premiers pourparlers. Suivant M. Doumergue, la nouvelle convention fut identique à la précédente, rien n'avait été changé, donc, disait-il, « les tarifs sont aussi prohibitifs que les tarifs antérieurs, en ce qui concerne les vins et les eaux-de-vie ». M. du Périer de Larsan demanda que la convention fut « revisée » : il ne demandait pas son rejet, mais il demandait qu'elle soit revisée, car telle qu'elle était établie, elle constituait, selon lui, « une singulière impasse ». Il appuyait donc le vote des motions présentées.

M. Jules Roche et M. Trouillot, ministre du Commerce, défendirent la convention, qui constituait à leur sens, un ensemble acceptable, ou tout au moins, constituant un sérieux progrès sur les droits antérieurs.

De nouvelles motions préjudicielles furent présentées alors, une de M. Cazeaux-Cazalet : « La Chambre appelant de nouveau l'attention du Gouvernement sur le N° 28 du traité russe et considérant que la convention franco-russe frappe de droits prohibitifs à leur entrée en Russie tous les vins de France et notamment ceux qui titrent 13° et au-dessus, invite le Gouvernement à ouvrir de nouvelles négociations dans le but d'obtenir un abaissement des droits qui frappent ces vins et des règlements plus précis pour les protéger à leur entrée

(1) Débats parlementaires (Chambre), *J. O.*, 1905, p. 3964.

en douane, et surseoit en conséquence à l'autorisation de ratifier. » M. Doumergue demandait que : « La Chambre décide de renvoyer la convention franco-russe à la Commission des douanes (1). »

Le Gouvernement repoussa les quatre motions, déclarant qu'il était inutile d'entreprendre de nouvelles négociations, car on ne pouvait obtenir mieux. La question de confiance fut posée, la motion de M. Doumergue ayant obtenu la priorité fut repoussée et la convention adoptée.

d) Convention douanière avec la principauté de Monaco du 10 avril 1912 (2). — La convention douanière avec la principauté de Monaco avait surtout pour but de régler la question de la perception des droits de douane. La principauté était trop peu importante pour assurer cette perception elle-même, aussi fut-on amené à établir un forfait. La France assurerait le service des douanes et en percevrait le profit à charge de payer au Prince de Monaco une indemnité forfaitaire annuelle de 400.000 francs.

À la Chambre, M. Gillette Arimondy attaqua la clause par laquelle le Gouvernement français s'engageait à verser annuellement au Prince un forfait de 400.000 francs. Il fut même beaucoup plus loin, en contestant les droits du Prince de Monaco à la souveraineté. Il soutint, en s'appuyant sur différents traités, notamment sur le traité de Péronne du 14 septembre 1641, que le Prince était sous la dépendance de la France, qui avait le droit d'entretenir dans la principauté, aux termes de ce traité : « Cinq cents soldats effectifs, tous Français, dont le Roi nommerait les officiers. » Il citait également les traités de 1814 et 1815. Suivant lui, le Prince aurait été seulement « un Gouverneur pour le Roi » (3).

Au sujet de l'indemnité forfaitaire, il demandait qu'elle fût réduite à 200.000 francs. Il critiquait également certaines

(1) Débats parlementaires (Chambre), *J. O.*, 1906, p. 667.

(2) Décret du 6 mai 1914, *J. O.* du 10 mai 1914.

(3) Voir toute l'argumentation de M. Gillette Arimondy au sujet des droits de la France sur la Principauté de Monaco (Chambre), Débats parlementaires, 1^{re} séance du 4 avril 1914, p. 456

clauses économiques du traité. Il demanda le renvoi : « Je vous répète que je demande le renvoi du projet de convention à la Commission des affaires extérieures pour qu'elle y apporte toutes les modifications nécessaires et le mette en conformité avec le traité de protection. C'est le but de l'amendement que j'ai l'honneur de déposer. »

La demande de renvoi, encore improprement qualifiée d'amendement, fut d'ailleurs retirée à la suite d'explications fournies par M. Doumergue, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères.

e) **Convention franco-belge du 31 octobre 1881 (1).** — Le traité fut adopté par la Commission, malgré une motion de M. Méline. Une minorité s'opposa cependant à l'approbation du traité : 1^o Certains droits mécontentaient certains membres de la Commission ; 2^o Beaucoup étaient adversaires de tout traité de commerce ; 3^o Enfin, d'autres étaient partisans du système des deux tarifs (tarif maximum et tarif minimum). La majorité de la Commission se déclara cependant en faveur du traité « mais sans enthousiasme », déclara le rapporteur, car, disait-il, le traité présente des inconvénients graves.

A la Chambre, la discussion générale fut brève, M. des Rotours, cependant, protesta contre le traité qui, suivant lui, non seulement sacrifiait l'agriculture, mais encore était défavorable à certaines industries, notamment aux tissus. La discussion fut close à la demande de M. Méline, qui présenta une motion invitant le Gouvernement à procéder à des modifications (2). Cette proposition de M. Méline était ainsi conçue : « La Chambre avant de statuer sur le projet de traité invite le Gouvernement à proposer au Gouvernement belge la revision des articles contenant des erreurs de fait ou d'appréciation, notamment en ce qui concerne le tissage et la filature du lin

(1) DE CLERCQ. — Op. cit., t. XIII, p. 88.

(2) Les règlements de la Chambre et du Sénat ne permettent la discussion des motions et amendements en matière de traités et de lois que quand la discussion générale est close.

(2^e catégorie des tissages, 4^e catégorie des fils types et blanchiment), la teinture au rouge d'Andrinople, les fils retors de coton, la filature de laine cardée, le tissage de coton (catégorie de 7 à etc.), les rideaux de mousseline brodée, les impressions de coton, les tissus de laine, les tissus de jute, les marbres et la fabrication des étiquettes (1). »

Un traité de commerce, disait M. Méline, est chose éminemment difficile à établir. Mettre entre tous les tarifs l'harmonie désirable est chose malaisée ; il résulte de tout cela qu'il est extrêmement difficile de faire un traité exempt d'erreur. Il faut donc corriger ces erreurs inévitables. La Commission proposait un moyen : rejeter le traité. M. Méline ne veut pas aller jusque-là, mais simplement corriger par un amendement ce qu'il y a d'imparfait dans le texte. « Rien, disait-il, dans la Constitution, ne s'oppose à cette procédure. » Cette procédure, d'ailleurs, ne mettait pas, disait-il, en question le traité tout entier, et un simple échange de notes devait suffire aux modifications.

M. Tirard, ministre du Commerce, se prononça contre la réouverture des négociations, réouverture qui était fatale avec l'amendement de M. Méline ; il fallait maintenir intégralement « le droit constitutionnel du Gouvernement de conclure les traités sans aucune espèce de conditions ». L'amendement de M. Méline fut repoussé.

SECTION II

RÉSERVES SUBORDONNANT LE VOTE D'AUTORISATION A LA PROROGATION D'UN TARIF DÉJÀ EXISTANT POUR LES ARTICLES NON SPÉCIFIÉS DANS LE TRAITÉ SOUMIS AU VOTE.

Convention du 8 décembre 1877 avec l'Espagne (2). — Cette convention amena des critiques de la part de M. de Vallon qui s'attaqua surtout au régime des vins instauré par ce traité. M. Laroche-Joubert combattit le traité à un tout autre point de vue. Il prétendit qu'il était aussi défavorable aux intérêts de l'industrie qu'il pouvait l'être à ceux des agriculteurs.

(1) Débats parlementaires (Chambre), *J. O.*, 1882, p. 387.

(2) DE CLERCQ. — *Op. cit.*, t. XII, p. 48.

M. Léopold Faye demanda le renvoi de la convention à la Commission : il ne doutait pas que si la majorité de la Chambre se prononçait pour le renvoi, la Commission, s'inspirant des observations qui avaient été présentées, ne puisse obtenir par voie diplomatique les modifications que réclamaient les intérêts français.

Le rapporteur, au nom de la Commission, s'opposa au renvoi ; il invoquait que le traité diplomatique ne pouvait, en aucune façon, être modifié par une Commission parlementaire : « Adoptez ou rejetez le traité, disait-il, mais un renvoi ne mènerait à rien parce que la Commission n'a pas qualité pour modifier une clause quelconque du traité. » Le Président déclara : « La Chambre sait qu'en cette matière, quand il s'agit d'un projet de loi portant approbation d'une convention internationale, un amendement ne peut être présenté que sous forme de renvoi à la Commission, parce qu'il ne nous appartient pas de modifier une convention faite avec une puissance étrangère (1). »

M. Laroche-Joubert, conformément à cette procédure, demandait le renvoi pour les motifs suivants : « Que le tarif appliqué avant le décret espagnol du 17 juillet 1877 sera appliqué jusqu'à la conclusion du traité de commerce et de navigation à intervenir, pour tous les produits non désignés dans la convention du 8 décembre 1877. » M. Laroche-Joubert ensuite retira son amendement et se rallia à la demande de renvoi pur et simple de M. Faye. Le renvoi fut repoussé et le projet de loi adopté.

SECTION III

RÉSERVES SUBORDONNANT LE VOTE D'AUTORISATION A LA MODIFICATION DE LA DURÉE DE LA CONVENTION OU DE LA FACULTÉ DE DÉNONCIATION.

a) **Traité du 10 juillet 1885 avec la République sud-africaine** (2). — Dans la séance de la Chambre du 4 avril 1887, M. Lechevalier s'éleva contre ce traité : 1^o Contre l'article 2

(1) Débats parlementaires (Chambre), *J. O.*, 1878, p. 3138.

(2) DE CLERCQ — Op. cit. t. XV, p. 793.

qui accordait à la République sud-africaine le traitement de la nation la plus favorisée ; il prétendait que la France ne retirerait aucun avantage de cette concession ; 2^o Il protestait surtout contre l'article 6 ; dans cet article, il était en effet décidé que la convention aurait une durée de dix années, ce qui la faisait expirer en 1897 seulement, alors que la date de 1892 était attendue avec impatience, car elle libérait le commerce français de tous les traités qui arrivaient à échéance le 1^{er} février 1892. Il y avait là un grave danger : « Je ne veux pas admettre, disait l'orateur, qu'un traité fait pour dix ans oblige la nation avec laquelle nous traitons à accepter les modifications que nous pouvons introduire lors du renouvellement des traités de commerce : car enfin, si cette nation refuse, dans quelles conditions serons-nous ? » Il demandait donc la modification de l'article 6 du traité et l'adoption de l'article suivant : « Les deux hautes parties contractantes se réservent respectivement la faculté de dénoncer à toute époque la présente convention en se prévenant un an à l'avance. » Le Président, en vertu de l'article 32 du règlement de la Chambre (1), demanda à M. Lechevalier de lui remettre sa proposition, car il intervenait suivant la procédure réglementaire, en demandant le renvoi à la Commission sans déposer d'amendement au texte du traité.

(1) *Art. 32 du Règlement de la Chambre* : « Lorsque la Chambre est saisie d'un projet de loi, dans lequel le Gouvernement conformément à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, lui demande l'approbation d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité et il ne peut être présenté d'amendement à son texte.

« Si, dans le cours de deux délibérations, il y a opposition à quelques-unes des clauses du traité, elle se produit sous forme de demande de renvoi à la Commission imprimée et distribuée au moins vingt-quatre heures à l'avance.

« Si, après débat, la Chambre prend en considération, elle prononce le renvoi. Lors de la deuxième délibération, la Commission fait un rapport d'ensemble qui doit être imprimé et distribué sur les différentes clauses contestées et renvoyé à son examen. Elle conclut à l'adoption au rejet ou à l'ajournement, du projet de loi.

« L'ajournement est motivé en ces termes : « La Chambre, appelant à nouveau l'attention du Gouvernement sur telle ou telle clause du traité (relater en entier les clauses sur lesquelles se fonde l'ajournement), surseoit à donner l'autorisation de ratifier. »

« Lorsque l'urgence a été déclarée, la Commission présente son rapport sur les clauses renvoyées à son examen après la clôture de la discussion sur les articles non contestés.

Le ministre des Affaires étrangères, M. Flourens, contesta que le traité conclu pour dix ans liât la France au delà du 1^{er} février 1892. En effet, disait-il, la France n'a pas du tout consenti à la République sud-africaine un tarif conventionnel pour dix ans, elle lui a simplement concédé la faveur de la clause de la nation la plus favorisée, donc en 1892, quand les autres traités de commerce arriveront à échéance, les conditions du tarif franco-africain seront conformes aux décisions du tarif douanier qui sera voté en 1892, puisque par la clause de la nation la plus favorisée, il sera seulement accordé à la République sud-africaine, ce que le tarif de 1892 aura permis d'accorder aux autres pays. Le traité sud-africain sera donc conforme au traité le plus avantageux fait suivant le tarif de 1892.

Restait la proposition de M. Lechevalier : « M. Lechevalier, disait le Président, propose une disposition à l'examen de la Commission, car vous savez qu'il est impossible de proposer d'amendement s'appliquant directement au traité. M. Lechevalier propose de rédiger l'article 6 du traité en ces termes : les deux hautes parties contractantes, etc... C'est dans cette pensée, sans insister autrement sur la rédaction que M. Lechevalier demande le renvoi à la Commission. »

La demande de M. Lechevalier, pas plus que le renvoi pur et simple demandé par M. de La Ferrière, ne fut admise.

b) Traité franco-grec du 6 novembre 1886 (à la Chambre des députés) (1). — La question posée à la Chambre au sujet de ce traité fut analogue à celle posée au sujet du traité sud-africain. M. Bourgeois rappela que la France devait être libre en 1892.

« Nous devons, disait-il, être soucieux de reprendre notre liberté d'action envers toutes les puissances dès le 1^{er} février 1892. » Seulement, disait-il aussi, la convention actuelle peut être dénoncée d'année en année, tandis que l'autre (convention sud-africaine) ne le peut pas. Le rappor-

(1) DE CLERCQ. — Op. cit , t. XVII, p. 278.

teur, M. Leydet, affirma le droit du Parlement de discuter les traités de commerce en 1892, et d'établir un régime douanier général à cette date, mais le traité avec la Grèce ne portait aucune atteinte à ce droit puisqu'il était dénonçable d'année en année. M. de La Ferronnays examina le caractère particulier de la convention : « Par suite de ce caractère (caractère provisoire et temporaire), que revêt le document en question, nous avons à examiner non pas un traité, un acte solennel qui engage les nations d'une façon irrévocable pour de longues années, mais une convention, c'est-à-dire un acte beaucoup plus facilement révocable, et dont la durée, comme le texte l'explique, est essentiellement temporaire (1). »

La convention permettait entièrement au Gouvernement de modifier ces clauses, suivant les nécessités économiques et, au moment de la revision du tarif douanier, la France aurait ainsi toute sa liberté. Le Ministre des Affaires étrangères indiqua que : « Le Gouvernement s'est toujours inspiré de ce principe, qu'il fallait que les Chambres recouvrasent leur entière et complète liberté d'appréciation, leur absolue liberté d'action, pour pouvoir régler le régime économique de la France, lorsque, au 1^{er} février 1892, les traités actuellement existants viendront à expiration. » Ceci expliquait pourquoi la France, désireuse de ménager son droit de dénonciation, n'avait pas obtenu des avantages aussi considérables qu'elle aurait pu l'espérer.



(1) Débats parlementaires (Chambre), *J. O.*, 1887, p. 853.

CHAPITRE III

REFUS DU VOTE DU TRAITÉ

a) **Traité franco-italien du 6 juillet 1877** (1). — Le traité de commerce conclu le 17 janvier 1863 pour douze ans entre les deux pays fut dénoncé par l'Italie le 17 janvier 1875, cependant le Gouvernement italien ne se déclarait pas hostile aux conventions commerciales et proposait de « conclure un nouvel arrangement qui assurât pour une longue période, la stabilité des tarifs respectifs et favorisât ainsi le développement des transactions internationales ». De la dénonciation du 17 janvier 1875, le Gouvernement italien voulait cependant tirer un avantage financier par une augmentation des tarifs à son profit. La Commission chargée d'éclairer le Gouvernement français, se déclara opposée à l'adoption du projet qui se caractérisait par son protectionisme, et certaines dispositions fiscales exorbitantes.

La Commission voulut ajourner la discussion et la conclusion d'un nouveau traité, mais le Gouvernement italien insista pour obtenir un arrangement nouveau, on essaya donc d'un arrangement à court terme, devant laisser la France libre en 1877, date où ces traités expiraient, pour la plupart. On espérait que le Gouvernement demanderait la prorogation des traités de 1863, de façon à ce qu'à partir du 30 juin 1877, la France fut libre. Il n'en fut rien. Le 6 juillet 1877, le traité était signé et pour une durée de onze années. Or, le traité italien étant le premier en date, les avantages que la France consentait à l'Italie devaient être consentis aux autres pays en vertu de la clause de la nation la plus favorisée ; donc, se posait la question de savoir, si la France voulait adopter à

(1) DE CLERCQ. — Op. cit., t. XII, p. 27.

nouveau le régime des traités de commerce ou, au contraire, le système du tarif général.

On hésita devant cette question ; on essaya de retarder l'examen du traité, mais le Gouvernement insista pour qu'il fût examiné. La Commission et son rapporteur concluaient qu'il ne fallait pas l'accepter, mais que de nouvelles négociations devaient être entamées avec l'Italie. Il fallait, en effet, supprimer quelques gros avantages concédés à l'Italie aux dépens de la France. « Les traités de commerce, disait M. Ozenne, sont des conventions de *compensations* plutôt que de *réciprocité* » ; il fallait donc que les compensations fussent effectives. Le traité ne paraissait pas satisfaire à ce but. Le rapport concluait que le traité ne pouvait être accepté ainsi. Fallait-il donc le rejeter ? « Non, disait M. Berlet, rapporteur à la Chambre, tant que nous aurons l'espoir de le voir amender. » Il demandait donc de nouvelles négociations. « Nous avons indiqué plusieurs de ces modifications, disait-il, mais cette désignation n'est pas limitative, il est bien entendu que notre Gouvernement conservera sur ce point toute sa liberté d'action (1). »

Le Gouvernement essaya de lui-même d'apporter une solution à cet état de choses en déposant un projet de loi. :

Art. 1^{er}. — Le Président de la République est autorisé à ratifier et, s'il y a lieu, à faire exécuter, *sous les réserves stipulées à l'article 2*, le traité de commerce signé à Paris, le 6 juillet 1877, entre la France et l'Italie...

Art. 2. — Le dit traité ne sera mis à exécution que lorsqu'un accord sera intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement italien pour : 1^o Retrancher des tableaux A et B, etc... ; 2^o Pour se réserver respectivement la faculté de faire cesser les effets du traité à la fin de la deuxième année en le dénonçant douze mois à l'avance (2). »

(1) *J. O.* du 2 juin 1878, p. 6107.

(2) *J. O.* du 5 juin 1878, p. 6263.

La Commission concluait à l'adoption, sous ces réserves, que le Gouvernement consentait lui-même à apporter à son œuvre. Cette solution était donc un véritable expédient, ainsi que le disait à la tribune de la Chambre M. Waddington, ministre des Affaires étrangères. La question était d'autant plus délicate que le Parlement italien avait déjà adopté le traité, d'où la difficulté de présenter des réserves ; mais, cependant, il était indispensable de conserver toute la liberté des Chambres françaises.

M. Richard Waddington exposa ensuite que la Commission chargée d'examiner le traité avait pensé qu'il convenait, avant de lier la France, de lui laisser établir son tarif général. Il demandait donc que le traité ne fût pas voté. Il se montrait cependant moins hostile au vote du traité modifié par le projet de loi du Gouvernement, mais il craignait que l'Italie n'admette pas ses réserves, et dans ce cas, disait-il, il y aurait avantage à ajouter à l'invitation de procéder à de nouvelles négociations, une clause qui autoriserait le Gouvernement dans le cas où il lui serait impossible d'obtenir la prorogation de l'état de choses existant à passer une convention provisoire avec l'Italie sur la base du traitement de la nation la plus favorisée.

Que vaut donc cette clause autorisant le Gouvernement à négocier sous certaines conditions ? Faut-il y voir une « invitation » adressée au Gouvernement, et dans ce cas, la solution est correcte ; mais aussi, on objectera que cette « invitation » ne saurait constituer une « autorisation », cette dernière ne pouvant être donnée que par une loi votée à la suite de la présentation du traité aux Chambres. Si nous considérons, au contraire, une loi antérieure au traité et contenant une clause semblable, il semble bien que nous nous trouvions en présence non plus d'une simple invitation, mais d'une injonction véritable dont le caractère incorrect et anti-constitutionnel paraît évident. La solution convenable nous paraît être dans une simple invitation adressée au Gouvernement, mais sans aucune autorisation, la Chambre indiquant simplement à l'exécutif

qu'elle accorderait ses suffrages dans cette hypothèse, mais il n'en resterait pas moins que le traité devrait être ensuite voté une fois conclu et le Président de la République alors seulement autorisé à ratifier.

Une autre solution à cette difficulté constitutionnelle a été donnée par M. Esmein qui affirme que de semblables lois doivent être considérées comme « conditionnelles », mais ne présentent pas le moins du monde pour le pouvoir exécutif l'obligation de s'y soumettre. Si le traité est conclu conformément à la loi d'invitation, cette loi vaut une autorisation ; dans le cas, au contraire, où le traité est tout différent, il n'en a pas moins toute sa valeur, sauf à obtenir ensuite l'autorisation du Parlement conformément à la Constitution (1).

M. Peulevey condamna les deux solutions, celle du Gouvernement apportant des réserves à la convention, et également celle de M. Waddington. M. Berlet, rapporteur du projet de loi, essaya de défendre le traité qui ne liait pas la France pour une longue durée.

La discussion fut clôturée par un contre-projet présenté à titre d'amendement par M. Méline. Ce contre-projet était ainsi conçu : « *Article unique.* — La Chambre des députés invite le Gouvernement à entamer avec l'Italie de nouvelles négociations à l'effet de modifier le traité signé à Paris, le 6 juillet 1877, entre la France et l'Italie. » Ce contre-projet fut adopté, il reprenait les conclusions du premier rapport présenté avant que le Gouvernement ne se décidât à proposer la loi apportant des réserves à l'exécution du traité. Le Gouvernement était donc amené à entamer les nouvelles négociations qu'il eût voulu éviter.

b) Traité franco-grec du 6 novembre 1886 (au Sénat) (2). — Le traité présenté au Sénat souleva de vives réclamations. M. Griffé protesta contre le manque de renseignements du Sénat et aussi contre les clauses économiques

(1) ESMEIN. — *Éléments de droit constitutionnel*, 6^e édit., p. 767 et suiv.

(2) DE CLERCQ. — *Op. cit.*, t. XVII, p. 278.

du traité. Il demandait l'ajournement à défaut de rejet. Il demandait ce rejet : 1^o Parce que la viticulture française a grand intérêt à ce que le traité ne soit pas voté ; 2^o Parce que l'intérêt général, au point de vue de l'hygiène publique, exigeait la même solution (à cause de la fabrication des vins avec des raisins secs et de l'emploi de colorants quelquefois dangereux) (1). M. Lacombe ajouta à ces deux griefs un troisième, les vins grecs, disait-il, servent de véhicule et permettent d'introduire de l'alcool en France sans acquitter les droits. Ces droits sont, en effet, de 1 fr. 86 par litre ou 186 francs par hectolitre ; en introduisant cet alcool sous forme de vin, on paye 2 francs par hectolitre et chaque hectolitre contenant 16 litres d'alcool, « moyennant 2 francs on introduit ce qui aurait coûté 30 francs ».

Quant au caractère provisoire du traité, il paraissait dangereux à M. Lacombe, d'abord à cause des ennuis que cause une dénonciation et qui « fait désirer qu'un autre la fasse », et ensuite parce que le traité ayant orienté le commerce dans une direction, il est nuisible ensuite de le faire changer. Le Sénat repoussa l'article unique autorisant la ratification par 156 voix contre 98.

c) **Arrangement commercial franco-suisse du 23 juillet 1892** (2). — Ce traité fut discuté à la Chambre des députés en même temps que le projet de loi modifiant le régime douanier d'un certain nombre de produits (3). Le projet de traité était mis en dépendance étroite de la loi modifiant le tarif des douanes. M. Jules Méline, rapporteur général de cette loi, déclarait : « Ce qu'il y a de grave dans le projet, ce n'est pas seulement le quantum des réductions qui nous sont proposées, c'est la *forme* dans laquelle cette demande vous est faite. Chose curieuse, il se présente pour les uns comme un traité, et pour les autres comme une convention unilatérale... Le

(1) Documents parlementaires (Sénat), *J. O.*, 1887, p. 547.

(2) DE CLERCQ. — *Op. cit.*, t. XIX, p. 510.

(3) Séance de la Chambre du 23 décembre 1892, Débats parlementaires, p. 1967.

projet qui vous est soumis, en effet, n'est pas un traité, c'est une simple *modification au tarif minimum* réclamé par le Gouvernement (c'est-à-dire une loi), vous conserverez pour le discuter votre liberté d'appréciation. Vous pouvez accepter certains articles, repousser les autres. Ce n'est pas un traité. »

Cependant, la Suisse le considérait comme tel, et à très juste titre, nous semble-t-il. Le Gouvernement ayant promis à la Suisse des conditions différentes des tarifs votés le 11 janvier 1892, voulait faire procéder à une modification de ces tarifs, afin de rendre légale la convention avec la Suisse, procédure bizarre, puisque le Gouvernement lié à tort ou à raison par le tarif, avait signé la convention suisse au mépris de celui-ci. Il se trouvait donc obligé de demander la modification du tarif pour rendre son traité susceptible d'exécution de sa part.

« Si nous avions pu supposer, continuait le rapporteur, un seul instant, qu'un jour viendrait où le tarif minimum n'aurait plus aucune valeur, où le Gouvernement *pourrait faire ce qu'il voudrait*, nous vous aurions demandé plus tôt de faire un tarif général... Mais quand on vient nous demander, à nous qui avons un tarif général et un tarif réduit, de *sacrifier encore ce dernier tarif*, permettez-moi de dire qu'en écoutant un pareil langage, nous ferions de notre régime économique le plus grand régime de dupes qui existe au monde (1). » Cependant, le rapporteur ne reprochait pas au Gouvernement d'avoir essayé de sauver les relations économiques avec la Suisse, ce qu'il lui reprochait « c'était d'abord de les avoir présentées (les concessions accordées à la Suisse) sous cette forme vicieuse qui leur donnait l'apparence d'un véritable traité » (2). Un

(1) Il convient de rapprocher ce passage du rapport de M. Méline présenté à la Chambre le 3 mars 1891 (Chambre), annexe N° 1257, p. 2 et suiv. et de la discussion du 22 mai 1891 dans laquelle il fut admis que le Gouvernement pouvait : 1° Faire des traités de commerce en toute liberté ; 2° Accorder des concessions au-dessous du tarif minimum, conformément à ses prérogatives constitutionnelles. Ces principes paraissent tout au moins mis en doute dans la discussion de l'arrangement franco-suisse.

(2) Il était dans les idées de M. Méline de repousser les traités de commerce d'une façon absolue ; le Gouvernement ne devait plus en faire. Cette règle impérative dissimulée en 1892, apparaît ici très nettement.

autre reproche que M. Méline adressait au Gouvernement était d'avoir encouragé les illusions de la Suisse. Il concluait, en demandant que des concessions soient accordées à ce pays, mais cependant en résistant aux prétentions excessives qu'il pouvait émettre.

M. Ribot intervint alors comme président du Conseil et ministre des Affaires étrangères : « J'ai réservé à ce moment (au moment du vote du tarif minimum), comme je le devais, les droits, les prérogatives, la liberté du Gouvernement, j'ai dit que nous avions collaboré avec la Chambre, mais que nous devions réserver l'avenir et que, peut-être, l'expérience suggérerait quelques changements. Si le Gouvernement a toute sa liberté, et s'il doit la garder, il sait qu'il ne peut rien faire sans être d'accord avec le Parlement et avec l'opinion publique dans ce pays. » Le Gouvernement avait essayé de faire accepter par la Suisse le tarif minimum, mais celle-ci avait résisté, on avait essayé quand même de tout arranger, moyennant quelques concessions, car la Chambre ayant fait le tarif minimum, pouvait également le modifier et sanctionner les concessions consenties.

La Chambre, cependant, refusa de passer à la discussion des articles, le projet de convention fut donc repoussé.

Il convient de remarquer ici combien deviennent illusoirs les prérogatives du Gouvernement quand il se trouve en présence d'un tarif minimum. Certes, le Gouvernement peut traiter au-dessous de ce tarif qui ne saurait le lier, mais est-ce utile? Il risque d'être quand même obligé de se conformer à l'injonction du Parlement et de se soumettre au chiffre que celui-ci a fixé ; d'autre part, ainsi que nous le verrons, il résulte de la discussion du système du double tarif que l'esprit de la loi du 11 janvier 1892 et l'idée de ses défenseurs était bien, quoi qu'on en ait affirmé, qu'il fallait empêcher le Gouvernement de traiter au-dessous du tarif minimum.

Et M. Léon Say concluait judicieusement : « On respecte les droits que le Gouvernement tient de la Constitution, mais s'il en use on le renversera. »

CHAPITRE IV

DÉLÉGATION DONNÉE PAR LE PARLEMENT A L'EXÉCUTIF DE RATIFIER SANS SOUMETTRE AU VOTE

Convention complémentaire franco-japonaise du 25 décembre 1898 (1). — La convention complémentaire du 25 décembre 1898 avait uniquement pour but de compléter la convention du 4 août 1896 par la transformation en « droits spécifiques » des droits *ad valorem* inscrits dans le traité du 4 août 1896. La convention du 25 décembre 1898 ne fut pas soumise à l'approbation parlementaire, elle fut sanctionnée et promulguée par un décret du 16 octobre 1899. Ce décret était ainsi conçu :

« Le Président de la République française :

« Vu la loi du 13 janvier 1898 portant approbation du traité de commerce et de navigation du 4 août 1896 entre la France et le Japon,

« Vu le décret du 30 juillet 1898 portant promulgation de ce traité,

« Vu le protocole final du traité et notamment l'alinéa 2 du § 1^{er} portant que *les droits ad valorem établis par le traité seront convertis en droits spécifiques par une convention supplémentaire, etc...* »

La loi d'approbation du 13 janvier 1898 ayant approuvé le protocole final du traité avait donc autorisé par avance l'exécutif à faire la transformation mentionnée dans ce protocole. Du moins, c'était la solution que l'on soutenait alors. Ce protocole final fut donc considéré comme ayant donné

(1) DE CLERCQ. — Op. cit., t. XXI, p. 460

pouvoir à l'exécutif de ratifier sans le concours des Chambres ; c'était une véritable délégation. Il s'agissait cependant ici d'une délégation spéciale.

Doit-on considérer, en réalité, et au point de vue des principes, cette délégation comme valable ? Le Parlement peut-il déléguer une fonction fondamentale qui lui est dévolue par la Constitution ? Certains admettent que le pouvoir législatif peut déléguer une partie de ses prérogatives quand la délégation qu'il donne est « limitée et spéciale » ; une délégation générale, au contraire, de la part du Parlement serait sans valeur.

M. Esmein, au contraire, n'admet pas la délégation (générale ou même spéciale), au moins dans les pays dont la Constitution est édictée au nom de la Souveraineté nationale ; qui institue une ou plusieurs Assemblées législatives dont elle détermine les pouvoirs : « Ces Assemblées ne peuvent jamais, dit-il, déléguer au pouvoir exécutif, même *partiellement et momentanément*, l'exercice du pouvoir législatif, pas plus d'ailleurs qu'elles ne pourraient déléguer les autres attributions constitutionnelles, par exemple, le droit de consentir périodiquement l'impôt, celui d'autoriser la déclaration de guerre ou d'approuver les traités (1). »

Mais, même en admettant le principe de la délégation, peut-on en conclure que l'alinéa 2 du § 1^{er} du protocole final du traité du 4 août 1896 dispensait de soumettre la convention au Parlement ? Il ne nous le semble pas, d'une façon absolument certaine tout au moins, car ce texte indique bien que la transformation sera faite par une convention supplémentaire, mais il ne dit pas que l'approbation législative sera inutile pour la validité de cette convention. Dès lors, les deux opinions peuvent parfaitement se discuter ; et nous donnons aisément la préférence à la solution qui aurait soumis l'espèce dont nous nous occupons au vote du Parlement, malgré le protocole invoqué.

(1) ESMEIN. — « Délégation du pouvoir législatif », *Revue politique et parlementaire*, août 1894.

Quoi qu'il en soit, aucune difficulté n'a surgi dans le cas particulier qui nous occupe, et certainement ici l'initiative laissée au pouvoir exécutif était des plus faibles : il s'agissait seulement d'une transformation sans appréciation de sa part.

Il n'en est pas moins vrai qu'une semblable procédure nous paraît condamnable puisqu'elle permet à l'un des pouvoirs de réduire les attributions de l'autre, donc elle peut créer des conflits, et tout au moins augmenter abusivement les interventions de l'un des pouvoirs au détriment du deuxième.



CHAPITRE V

LA PROROGATION DES CONVENTIONS EXISTANTES

Nous avons constaté que tous les traités de commerce étaient soumis à l'approbation du Parlement avant de pouvoir être ratifiés par le Chef de l'exécutif. Que se passe-t-il donc dans le cas particulier où une convention existant déjà, et étant arrivée au terme de sa durée, on désire la proroger, c'est-à-dire la renouveler pour une durée plus ou moins longue? Le droit d'approbation du Parlement existant pour les conventions nouvelles, doit exister, semble-t-il, en ce qui concerne la prorogation des conventions anciennes, faute de quoi, le premier droit de contrôle serait totalement illusoire, le Gouvernement pouvant, par de simples prorogations, faire durer un régime que le Parlement désapprouverait.

Il faut, en effet, en France, une loi d'autorisation pour pouvoir *proroger* une convention ou un traité de commerce. Cette autorisation peut, d'ailleurs, être donnée de façon un peu différente, suivant qu'une loi intervient pour permettre de proroger un seul traité, ou, au contraire, qu'une loi autorise la prorogation de plusieurs traités nommément désignés, ou même autorise la prorogation de tous les traités arrivant à échéance à une date déterminée.

§ 1^{er}. — **La prorogation d'un traité doit obligatoirement être autorisée par une loi. Exceptions au principe.** — Une loi est indispensable, nous venons de le voir, pour autoriser la prorogation des conventions ou traités de commerce, au même titre qu'elle est indispensable pour autoriser la ratification d'une convention ou d'un traité (1).

(1) *Loi du 20 mai 1883* approuvant l'arrangement signé à Paris, le 28 avril 1883 en vue de proroger la convention de commerce franco-autrichienne du 7 novembre 1881, *J. O.*, Chambre, 10 mai 1883; Sénat, 16 juillet 1885.

Loi du 26 décembre 1887 autorisant la prorogation du traité italien du 3 novembre 1881, *J. O.*, Chambre, 15 décembre 1887; Sénat, 16 décembre 1887.

Loi du 28 février 1899 approuvant la déclaration remettant en vigueur la convention du 4 juillet 1892 entre la France et l'Uruguay, *J. O.*, Chambre, 20 décembre 1898; Sénat, 16 février 1899.

Cependant, dans quelques cas, que nous allons examiner rapidement, la procédure a été quelque peu différente.

a) *Protocole signé le 31 mars 1906 pour proroger la convention de commerce du 31 juillet 1900 avec Haïti, jusqu'au 30 octobre 1906* (1). *Protocole du 6 octobre 1906 avec la République d'Haïti prorogeant la convention du 31 juillet 1900 jusqu'au 31 janvier 1907* (2). — Les deux protocoles (3) précédents furent approuvés par deux décrets ; le premier par le décret du 18 mai 1906, le deuxième par le décret du 10 octobre 1906. Cependant, le but de ces deux protocoles était de proroger le traité de commerce, et il semble bien que, dans ce cas comme dans les précédents, il eût fallu l'approbation du Parlement. En effet, ces deux actes diplomatiques avaient pour but de lier la France pendant une nouvelle période.

De même que dans le cas d'un arrangement ou d'une déclaration permettant la prorogation d'un traité diplomatique, il convenait, nous semble-t-il, dans ce cas également, de soumettre la nouvelle décision au vote du Parlement. Il n'en fut pas fait ainsi. Sans doute, jugea-t-on que le protocole, acte complémentaire, sorte d'annexe au traité, ne nécessitait pas les mêmes approbations que le traité lui-même, et que si le

(1) DE CLERCQ. — Op. cit., t. XXIII, p. 365.

(2) DE CLERCQ. — Op. cit., t. XXIII, p. 820.

(3) On appelle « protocoles », en droit international, des procès-verbaux rédigés après les délibérations des plénipotentiaires et rendant compte des séances tenues par ces plénipotentiaires. Ils sont alors assimilables aux travaux préparatoires des lois civiles, quoique trouvant dans le fait que les plénipotentiaires représentent leurs Gouvernements une force probante plus grande que celle des travaux préparatoires dans lesquels les opinions émises traduisent seulement l'opinion particulière de leurs auteurs.

Le protocole, également, est souvent une annexe au traité : il permet, soit de compléter des dispositions de détail, soit même de suppléer au silence du traité. On peut donc distinguer avec certains auteurs (M. Pillet), trois sortes de protocoles : a) Les protocoles qui complètent les dispositions de détail d'un traité en exécution de ce traité même (analogues au règlement d'administration publique) ; b) Ceux relatifs à une affaire nouvelle constatant l'entente des États dans cette affaire ; c) Enfin, ceux qui, rédigés immédiatement après le traité, font corps avec lui-même et servent à son interprétation.

Les deux protocoles qui nous occupent semblent appartenir à la deuxième catégorie. Sans être relatifs à une affaire nouvelle, ils prolongent la durée du traité hors du délai fixé, donc affirment l'entente des États dans cette question nouvelle d'augmentation de durée.

traité exigeait un vote préalable du Parlement pour être parfait, le protocole, lui, pouvait s'en dispenser.

Cette théorie est-elle acceptable? Comment donc résoudre la question de la validité des protocoles au point de vue constitutionnel? Dans le cas particulier qui nous occupe, la nature du protocole est facilement discernable : c'est une addition au traité, c'est un article supplémentaire permettant d'augmenter la durée du traité initial. Ces protocoles pouvaient-ils donc se dispenser du concours approbatif des Chambres?

Ici, il nous semble indispensable de marquer une distinction essentielle entre deux catégories bien distinctes de protocoles. En premier lieu, le protocole peut intervenir dans une matière pour laquelle l'article 8 de la loi constitutionnelle de 1875 n'a pas imposé le vote des Chambres pour le traité primitif, ou le protocole règle une question accessoire, de procédure, par exemple, n'influant pas sur le caractère et les points principaux de la convention. Dans ce cas, aucun doute n'est possible, le pouvoir exécutif peut, sans aucune consultation du pouvoir législatif, ratifier et faire exécuter le dit protocole. Capable de s'obliger dans l'acte principal, il est capable également et *à fortiori* dans l'acte secondaire et dérivé. Il en va tout différemment si nous considérons l'autre cas. Le protocole peut, en effet, intervenir dans une matière pour laquelle l'article 8 de la loi constitutionnelle a réservé expressément le droit des Chambres ; que décider dans ce cas? Il faut admettre, en droit, que dans ce cas le protocole modificatif doit, comme la convention elle-même, être soumis au vote parlementaire. Ce protocole aura pour effet de modifier la convention précédemment adoptée, soit en l'augmentant ou la diminuant, soit en modifiant sa durée. Il aura ainsi changé une partie de l'acte primaire, donc ne sera valable que quand il aura obtenu les mêmes adhésions que celui-ci.

Les deux protocoles qui nous occupent visent à modifier la durée du traité du 31 juillet 1900 ; or, il est à peine utile d'insister sur l'importance de cet élément « durée », pour

comprendre que l'article 8, sinon dans sa lettre, du moins dans son esprit, exige de le soumettre à la sanction législative. Du fait de ces deux actes, en effet, il est créé pendant la durée de la prorogation un état de choses différent de celui prévu et autorisé par le vote du Parlement. Ces deux actes auraient donc dû être soumis à l'approbation de ce Parlement.

b) *Articles additionnels à la convention franco-danoise du 9 février 1842 signés à Copenhague le 9 février 1910* (1). — Ces articles additionnels ne furent pas soumis au vote du Parlement, quoiqu'ils aient apporté des modifications au traité de commerce du 9 février 1842. Ils furent approuvés par le décret du 16 septembre 1910.

Comment convient-il d'apprécier cette procédure?

Et d'abord, peut-on considérer que le traité principal ayant été conclu en 1842, c'est-à-dire avant la Constitution de 1875, les articles additionnels pouvaient bénéficier de ce fait d'un régime spécial? Il ne nous le semble pas le moins du monde. En 1842, le traité put parfaitement être ratifié par le Roi seul, la Charte l'autorisant, en effet, à l'approuver sans le concours des Chambres, mais les articles additionnels furent signés en 1910, donc ils tombaient sous le coup de la loi du 16 juillet 1875 qui soumet tous les traités de commerce aux Chambres.

L'article 3 de ces articles additionnels stipule bien que : « Les présents articles auront la *même force et valeur* que s'ils faisaient partie intégrante de la convention du 9 février 1842 » ; donc ils devaient bien être considérés comme rentrant dans la catégorie des traités de commerce. Pourquoi donc ne pas les avoir soumis au Parlement? On a pu, sans doute, trouver une excuse à cette procédure dans l'examen des matières dont s'occupaient ces articles. Les articles 1 et 2 visaient les droits civils des Français et des Danois, la liberté de l'exercice des métiers et professions, les taxes et impôts auxquels pourraient être soumis les Français au Danemark et les Danois en France. Ils concernaient également les patentes dues par les voyageurs de commerce.

(1) Décret du 16 septembre 1910, *J. O.* du 18 septembre 1910.

Cependant, si de la sorte, on peut contester le caractère « commercial » du traité, il semble que l'on se trouve en présence d'une autre difficulté ; l'article 8 dispose, en effet, que : « Ceux (les traités) qui sont relatifs à l'état des personnes et aux droits de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. » Il nous semble donc, pour ces deux raisons : 1^o Caractère commercial des dispositions de ces articles ; 2^o Ces articles visant, ou l'état des personnes puisqu'ils visaient les « droits civils des Français, etc. », ou la propriété des Français à l'étranger (qui était en jeu à cause des taxes et des impôts), on aurait dû soumettre ces modifications au vote du Parlement.

c) *Note relative à la prorogation d'un arrangement établissant un modus vivendi pour les relations commerciales entre la France et le Japon.* — Le Gouvernement japonais avait dénoncé, le 4 août 1910, le traité de commerce et de navigation du 4 août 1896 et la convention complémentaire du 25 décembre 1898. Des négociations avaient été engagées en vue de la conclusion d'un nouvel accord. Ces négociations aboutirent le 19 août 1911 (1) à la signature à Paris d'une convention de commerce. La nouvelle convention devait être soumise aux Chambres lors de la reprise des travaux parlementaires, et ne pouvait, dès lors, être ratifiée et promulguée en France avant le mois de décembre 1911.

Dans ces conditions, il fut stipulé à titre transitoire, par un arrangement provisoire signé le même jour (19 août 1911), que les dispositions inscrites dans la convention seraient applicables en France et au Japon jusqu'à l'échange des ratifications, et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 1912. Le Gouvernement japonais ayant considéré qu'un délai lui était nécessaire pour la ratification de l'arrangement provisoire, cet arrangement entrerait en vigueur le 1^{er} septembre 1911 seulement (2).

(1) Décret du 28 février 1912, *J. O.* du 29 février 1912.

(2) Avis commerciaux du 24 août 1911, *J. O.* du 24 août 1911, p. 7025.

• Le traité du 19 août 1911 n'ayant pas été ratifié à temps pour pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1912, une note du ministre du Commerce et de l'Industrie prorogea l'accord provisoire jusqu'au 1^{er} mars 1912 : « A moins que la convention de commerce et de navigation ne soit mise en vigueur avant la dite date du 1^{er} mars (1). » Il fut donc admis que, pendant la période transitoire du 1^{er} septembre 1911 au 1^{er} mars 1912, la convention serait appliquée avant d'être ratifiée et par anticipation. Le Gouvernement, pendant toute cette période, rendait donc exécutoire une convention non approuvée par le Parlement, sous réserve cependant, il est vrai, de l'approbation ultérieure.

Il semble bien qu'aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle, le Gouvernement obligé de soumettre le traité aux Chambres avant son application, n'ait pas pu, légalement, le rendre applicable ainsi par anticipation ; cependant, l'autre solution ne peut-elle être admise ? Il nous semble qu'en droit strict, la première interprétation soit seule bonne ; un droit existe ou n'existe pas, et le procédé des mesures transitoires s'il se justifie en fait, est difficilement acceptable en droit. Cependant, l'article 8 en cette matière peut, peut-être, sinon justifier ces mesures, du moins permettre d'en discuter. Cet article dispose, en effet, que les « traités, etc..., ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres ». Quoique l'esprit du texte ne puisse être mis en doute, le manque de précision des termes « ne sont définitifs », manque de précision que nous avons déjà signalé, pourrait peut-être permettre de dire que, dans le cas actuel, l'arrangement étant purement provisoire, c'est-à-dire disparaissant à toute époque quand le Parlement sera appelé à statuer, cet arrangement n'était pas en contradiction avec l'article 8, et que le Gouvernement pouvait ainsi statuer à titre « non définitif » sans violer la loi constitutionnelle. Mais il nous semble que ce raisonnement ne

(3) *J. O.* du 31 décembre 1911, p. 10736. La convention était en attente, le Parlement étant en vacances au moment de la conclusion de l'accord du 19 août 1911.

saurait être admis comme raisonnement sérieux et de bonne foi. Nous avons vu, en effet, que seulement quand la ratification est acquise, le traité existe ; auparavant, sans le vote du Parlement autorisant la signature de l'acte diplomatique par le Chef du pouvoir exécutif, nous n'avons affaire qu'à un « projet » de traité, donc un acte qui n'a aucune valeur et aucune existence juridique. Un acte semblable ne saurait même provisoirement entrer en application.

A la vérité, une autre raison justifiait la procédure employée ici. A côté des conceptions théoriques, en effet, la pratique apparaît qui, quelquefois, oblige à modifier la théorie quand un intérêt agit trop puissamment en faveur de cette modification. La nécessité, en effet, excusait dans le cas qui nous occupe le Gouvernement. La dénonciation du 4 août 1911 mettait le commerce français dans une situation défavorable à laquelle il fallait remédier d'urgence pendant les vacances parlementaires ; le Gouvernement, en consentant un accord provisoire, évitait le danger immédiat sans engager irrévocablement l'avenir, donc il remplissait son rôle et suppléait à l'absence du pouvoir qualifié pour prendre la décision définitive.

§ 2. — La prorogation de plusieurs traités peut être accordée par une seule loi, sans même que la loi énumère les traités qu'elle autorise à proroger. — Dans beaucoup de cas, le Parlement, au lieu de s'astreindre par une loi à proroger chacune des conventions venant à expiration, admit que, par une seule loi, il pourrait autoriser le Gouvernement à proroger plusieurs traités. Cette procédure, à laquelle on ne saurait rien reprocher au point de vue constitutionnel, permet au Parlement de se débarrasser du soin d'avoir à statuer sans cesse sur les mêmes problèmes. De semblables lois furent surtout votées pendant les périodes où de nombreux traités venaient à expiration, le Parlement, quelque temps avant, donnait tout pouvoir au Gouvernement qui agissait en vertu de cette loi générale. Nombreuses furent les lois édictées dans ce but (1).

(1) Cf. Tableau des lois autorisant les prorogations de plusieurs conventions et liste des conventions ainsi admises à être prorogées.

Examen de la loi du 29 décembre 1881 autorisant la prorogation des traités ou conventions arrivant à échéance le 1^{er} février 1892 (1). — Le but de cette loi était d'autoriser le Gouvernement à proroger les traités ou conventions conclus avec la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et Norvège, et la Suisse. Mais à côté de cette autorisation, le Gouvernement demandait également à la loi de fixer le régime douanier qui pourrait être appliqué le 1^{er} février 1892 à l'entrée en France, aux produits des pays qui bénéficiaient alors du tarif conventionnel. Cette deuxième disposition, que nous n'examinerons pas, maintenant, entre dans la grande question de la loi du 11 janvier 1892 et du système des deux tarifs. Nous l'examinerons donc en détail à ce deuxième point de vue en étudiant la loi du 11 janvier 1892.

A la Chambre, M. François Deloncle qualifiait la loi de prorogation « d'inconstitutionnelle », car elle obligeait l'exécutif à une prorogation provisoire et précaire des conventions commerciales, alors, disait-il, que les négociations qui vont s'ouvrir, démontreront peut-être la nécessité d'une prorogation à terme fixe et définitive, ou même d'une modification de ces conventions. Il semblait donc à M. François Deloncle que la liberté de négociation qui appartient d'une manière absolue à l'exécutif, lui était dans une certaine mesure retirée par cette loi. Le Gouvernement, suivant M. Deloncle, ne pouvait se présenter devant les puissances étrangères ainsi limité par la Chambre à la seule autorisation de proroger, il lui aurait fallu toute la liberté qu'a généralement et, tout au moins, que doit avoir un négociateur. Que le Gouvernement ait accepté de se lier les mains, ceci est inadmissible, car le Gouvernement n'a pas le droit d'abandonner ses prérogatives constitutionnelles, il a, au contraire, le devoir de les défendre. Quant au Parlement, il ne peut pas voter des arrangements internationaux qui n'ont pas été négociés régulièrement, il ne peut pas faire la convention en faisant le tarif et supprimer ainsi le négociateur, c'est-à-dire l'exécutif.

(1) DUVERGIER. — *Recueil des lois et décrets*, 1892, p. 166.

Nous ne saurions trop approuver ces idées que nous verrons apparaître avec une bien plus grande intensité au moment de la discussion du 22 mai 1891, à propos du système des deux tarifs.

§ 3. — Cas d'une loi réglant par anticipation les rapports commerciaux entre la France et un pays étranger.

Loi du 30 janvier 1893. — La loi du 30 janvier 1893 autorisait le Gouvernement, sous condition de réciprocité, à accorder à la Roumanie le traitement de la nation la plus favorisée ; la convention du 28 février 1893 (1), conformément aux termes de la loi, accordait ces prérogatives à la Roumanie. La procédure normale en cette matière aurait dû consister, d'abord dans la création de la convention et ensuite l'approbation de cette convention eût été accordée par une loi. On procéda tout différemment. Le Parlement, au lieu de lier l'exécutif par une loi, eût même pu manifester son désir de voir conclure un traité avec la Roumanie, traité qu'il aurait ensuite approuvé par une véritable loi d'autorisation. Mais, au contraire, du fait que le Parlement avait d'abord indiqué dans quelles conditions un accord pourrait intervenir, n'y avait-il pas une limitation abusive des droits de l'autre pouvoir ? La question qui se pose ici est la même que celle qui naît à propos du tarif minimum : Le Parlement doit-il indiquer les États auxquels il veut concéder le tarif, et faute de cette indication, le Gouvernement ne peut le faire, ou bien, au contraire, le Gouvernement peut-il agir seul, sauf approbation ultérieure des Chambres ?

La question nous semble devoir être tranchée en accordant un droit complet et la liberté absolue au Gouvernement en matière de négociation. Ces idées sont conformes au principe même de toute négociation (2). La loi du 30 janvier 1893 limitait donc strictement les pouvoirs de l'exécutif, elle autorisait limitativement quelques concessions, et le Gouverne-

(1) DE CLERCQ. — Op. cit., t. XIX, p. 558.

(2) Cf. ESMEIN. — *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e édit., p. 756.

ment ne pouvait en accorder aucune autre, le législatif se substituait ainsi, et dans cette mesure, à l'exécutif. Au point de vue constitutionnel, une semblable procédure est certainement mauvaise, inconstitutionnelle même, car le Parlement, qui doit respecter les prérogatives de l'exécutif, n'a pas le droit de lui indiquer auparavant la voie à suivre.

Mais, est-ce à dire que l'exécutif était lié par cette loi? Il nous semble que non. Dans le cas où le Gouvernement se conformait aux indications de la loi, la question ne se posait pas, et le traité était parfaitement valable sans être présenté aux Chambres, la loi d'autorisation étant déjà rendue; au contraire, si le Gouvernement apportait quelques concessions supplémentaires et traitait avec toute sa liberté (et il le pouvait évidemment, l'article 8 n'admettant aucune entrave à son libre droit de négociation), dans ce cas, il devait soumettre ces innovations au Parlement suivant la procédure normale. Quoique cette procédure ne soit pas précisément des plus logiques et des plus conformes à la manière courante, quoique nous la considérons comme peu recommandable, elle est cependant un pis-aller qui sauvegarde le droit, si elle ne respecte guère les formes. Il adviendrait peut-être alors, il est vrai, que le traité ne serait pas voté, mais la loi constitutionnelle aurait été respectée. Une situation analogue faisait dire à M. Léon Say : « On respecte les droits que le Gouvernement tient de la Constitution, mais s'il en use, on le renversera. » La situation est un peu analogue ici, le Gouvernement sait que son mandat ayant été limité d'avance, s'il ne l'observe pas, il court à un échec certain, sa liberté est donc, de ce fait, annihilée, compromise pour le moins, ce qui nous semble totalement contraire aux principes constitutionnels.

« Les Chambres *ne peuvent limiter* d'aucune manière par *voie préventive* les pouvoirs du Gouvernement à cet égard (en ce qui concerne la négociation des traités). Sans doute, elles peuvent inviter le Gouvernement à négocier, elles peuvent même l'inviter à négocier sur telles ou telles bases, mais elles ne pourraient pas lui interdire d'avance de conclure tel

ou tel traité, d'accepter telle ou telle clause. En le faisant, elles porteraient atteinte au droit constitutionnel qui appartient au Gouvernement seul de négocier les traités (1). »

Le principe de la liberté complète du Gouvernement en matière de traité fut également mis en lumière à la séance de la Chambre du 23 février 1880, à la suite d'un amendement de M. Keller. Le Gouvernement est seul compétent pour décider s'il y a lieu de faire un traité ou de n'en pas faire, et des concessions à accorder. M. Tirard, ministre du Commerce, déclarait dans cette séance : « Y a-t-il opportunité ou n'y a-t-il pas opportunité à faire des traités? A cela je réponds : Aux termes de la Constitution, c'est le *Gouvernement seul qui en est juge*. »

M. le Comte de Roys appuyait cette thèse ; suivant lui, on ne peut pas limiter le droit que le Gouvernement tient de la Constitution de conclure les traités. Si ceux-ci ne paraissent pas conformes aux intérêts du pays, les Chambres refuseront de les sanctionner : « C'est notre droit, disait-il, mais c'est celui du Gouvernement de les faire et de nous les présenter (2) ».



(1) DUGUIT. — *Manuel de droit constitutionnel*, 3^e édit., p. 526.

(2) EUGÈNE PIERRE. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 4^e édit., p. 632.

DEUXIÈME PARTIE

LA LOI DU 11 JANVIER 1892 ET LE TARIF MINIMUM

Le tarif minimum au point de vue constitutionnel

CHAPITRE PREMIER

LE TARIF GÉNÉRAL ET LE TARIF CONVENTIONNEL

HISTORIQUE DE LA RÉFORME DE 1892

Avant la réforme réalisée par la loi du 11 janvier 1892, le système douanier de la France reposait essentiellement et fondamentalement sur deux tarifs : l'un appelé le tarif général, l'autre qualifié de tarif conventionnel. Le tarif général était le tarif de droit commun, pourrait-on dire, le tarif appliqué indistinctement à tous les États, quels qu'ils fussent, quelles que fussent également les relations entre la France et ces pays. Ce tarif était voté par le Parlement et constituait la loi des douanes. Mais, à côté de ce tarif général, il en existait un autre, dit tarif conventionnel. Ce nouveau tarif tirait son nom de ce fait qu'il était concédé aux seuls États qui se liaient à la France par une « convention », c'est-à-dire par un traité ou contrat entre deux nations indépendantes et souveraines.

Tandis que le tarif général était l'œuvre du Parlement, le tarif conventionnel était, au contraire, l'œuvre exclusive du

Gouvernement qui négociait et mettait sur pied la convention, avec la seule obligation qui lui était imposée par la Constitution, de soumettre au vote d'autorisation du Parlement le projet de traité ainsi édifié. L'ensemble des droits consentis ainsi par le Gouvernement avec les différents pays, constituait le tarif dit « conventionnel ».

Cette méthode, qui satisfaisait pleinement aux principes posés par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, ne présentait-elle pas quelques inconvénients par ailleurs ? Il semble bien que si. Ce système présentait, en effet, le grave désavantage de ne donner aux négociateurs de nos traités de commerce que des armes fragiles. Certes, ils avaient bien comme base les tarifs insérés dans la loi des douanes, mais comme ces tarifs étaient très élevés, les négociateurs étaient obligatoirement amenés à faire des concessions importantes et, de concessions en concessions, ils pouvaient aller très loin, et consentir des droits défavorables à l'industrie et au commerce français, sans pouvoir s'arrêter à des limites permises ou obligatoires. Le Gouvernement manquait donc d'une base suffisamment solide pour imposer aux négociateurs étrangers une barrière au delà de laquelle il ne consentirait aucune autre concession supplémentaire.

La réforme de 1892 eut pour principal but de remédier à cet inconvénient. Il fallait, disait-on, limiter les concessions que le Gouvernement pourrait faire, il fallait que les négociateurs puissent dire : « Il nous est impossible d'aller plus loin, nous ne pouvons rien accorder au delà de la limite qui nous est imposée. » Le tarif minimum constituait justement cette limite inférieure que le Gouvernement pouvait invoquer et derrière laquelle il pouvait se retrancher pour refuser toute nouvelle concession.

Le système de 1892 est constitué essentiellement par deux tarifs votés l'un et l'autre par les Chambres : le tarif maximum correspond exactement à l'ancien tarif général, on l'a cependant modifié, diminué, et il est devenu le tarif de droit commun applicable à tous les États qui ne nous accordent pas

certaines avantages : c'est le tarif normal. A côté de ce tarif normal, le tarif minimum se présente comme une faveur, accordé seulement dans certains cas. Ce tarif, disait-on, sera réservé aux nations qui feront bénéficier la France d'avantages identiques à ceux que la France leur accordera.

Au sujet du tarif maximum, aucune difficulté ne peut naître du fait de son application ; quant au tarif minimum, une question fondamentale se posa, ce fut celle de savoir comment nous accorderions ce tarif. Nous pouvions, en effet, accorder le bénéfice de cette faveur de deux manières très différentes : en premier lieu, en faisant participer une puissance à l'avantage de notre tarif de faveur, nous pouvions décider que nous lui garantissons l'application de notre tarif le plus bas, nous lui disions que, dans tous les cas, nous la ferions profiter du tarif le plus avantageux, mais en nous réservant le droit de modifier les droits de ce tarif en les aggravant. Ces droits, en effet, quoique augmentés, étaient cependant toujours nos droits les moins élevés et nous ne nous étions engagés en contractant qu'à faire bénéficier notre co-contractant de notre tarif le plus réduit. Cette méthode avait le gros avantage de laisser la France constamment maîtresse de ses tarifs et de lui permettre sans inconvénient d'élever ses droits si besoin était.

Mais cette méthode, pour favorable qu'elle puisse être à la France, présentait cependant des inconvénients pour la puissance qui contractait avec nous ; aussi, nous disposions d'une deuxième méthode. Dans celle-ci, nous accordions notre tarif minimum, cette fois en l'incorporant dans la convention ; dans ce cas, pendant toute la durée du traité ainsi consenti, les droits du tarif incorporés dans son texte étaient immuables. Le Parlement ne disposait plus du tout de la maîtrise de son tarif, du moins en ce qui concerne les pays qui avaient traité avec nous sur ces bases.

L'année 1892 marque une date importante dans l'histoire des douanes en France. Jusqu'à cette date, et depuis fort

longtemps, les relations commerciales entre les différents pays étaient réglées par des traités de commerce. Depuis 1860, en France, nous étions restés étroitement attachés aux traités de longue durée (dix ans généralement). En 1890, l'hostilité qui se manifestait depuis plusieurs années déjà, contre les traités de commerce se montra ouvertement ; une réaction sérieuse se produisit contre la pratique des traités, réaction qui se concrétisa dans le tarif général du 20 octobre 1890 présenté par M. Jules Roche, alors ministre du Commerce.

Le nouveau projet est représenté par le tarif minimum ; M. Méline fut chargé par la Commission des douanes de la Chambre du rapport sur la nouvelle loi. Ce rapport fut présenté le 3 mars 1891 (1). Le tarif unique ne fut pas adopté, il présentait de graves inconvénients : il aurait dû, en premier lieu, être beaucoup trop élevé étant applicable aux pays qui nous imposaient des droits prohibitifs ; cette élévation aurait gravement compromis notre exportation, le tarif unique nous faisant perdre les concessions que nous pouvions espérer ou que nous avions obtenues des autres pays. Il fallait donc que nous puissions, d'une part, traiter sévèrement nos adversaires au point de vue économique et, d'autre part, que nous puissions également faire des avantages à ceux qui nous accordaient certaines faveurs. La Commission devant ces difficultés se rallia au système du double tarif. M. Méline se déclarait partisan de ce système au nom de la Commission. Nous avons indiqué plus haut que le tarif minimum peut être accordé de deux façons parfaitement distinctes : la première manière, disait M. Méline, nous laisse maîtres de nos tarifs : « Le résultat de la convention, disait-il, ne diffère pas sensiblement de la loi. » La deuxième manière, au contraire, doit être abandonnée : « Placés entre ces deux systèmes, disait plus loin M. Méline, votre Commission a décidé à une très grande majorité que si le premier était acceptable (tarif non incorporé dans le traité), le second devait être désormais abandonné » (p. 7). Mais, en

(1) Chambre (Annexe), 1891, N° 1257, p. 2 et suiv.

exprimant ce conseil, cet avis, la Commission bien entendu déclarait, par l'organe de son rapporteur, ne vouloir en aucune façon porter atteinte aux prérogatives du Gouvernement, prérogatives qu'il tient de la Constitution, et qui lui permettent de faire les traités sous sa responsabilité, sauf à les soumettre ensuite à l'approbation des Chambres.

Quant à cette liberté de tarif que demandait ainsi la France, le rapporteur faisait remarquer que les autres grands pays la possédaient : les grandes nations de l'Europe, disait-il, ont renoncé aux traités de commerce ; pourquoi donc la France ne voudrait-elle pas acquérir et conserver ensuite une semblable indépendance ? Les partisans des traités de commerce eux-mêmes, expliquait le rapport, ont compris la nécessité de ne plus se lier que pour une courte durée, cinq ans ; ou même moins, avec faculté de prorogation. M. Méline, lui, était complètement hostile aux traités de commerce.

Quant à la condition de réussite du système des deux tarifs, elle exigeait que : 1^o Il y eut un écart suffisant entre notre tarif maximum ou général et notre tarif minimum, de façon à ce que les États étrangers aient grand intérêt à solliciter de nous l'octroi de ce tarif qui leur donnerait en France une situation privilégiée ; 2^o Il faut également, disait le rapporteur, que les deux tarifs s'appliquent au plus grand nombre d'articles possible. Il résulte du rapport de M. Méline que les traités de commerce étaient considérés comme exceptionnellement dangereux, on voulait donc réagir contre la méthode employée précédemment ; mais cette hostilité pouvait-on prétendre la faire partager au Gouvernement ? pouvait-on lui interdire la négociation et le contraindre à ne plus traiter, mais simplement à accorder à une nation, moyennant des avantages correspondants de la part de celle-ci, le tarif minimum variable suivant les décisions du Parlement et indépendant des négociateurs ? Telle est une première et fondamentale question. Une autre surgit immédiatement et non moins capitale : étant donné que le tarif minimum constitue

le maximum de sacrifices qui puisse être consenti à un État, le fait de créer cette barrière empêche-t-il le Gouvernement de négocier au-dessous de ce tarif? Enfin, le fait de limiter ainsi par deux barrières les concessions à faire, n'est-il pas contraire aux prérogatives constitutionnelles et essentielles du Gouvernement?



CHAPITRE II

LE TARIF MINIMUM ET LE DROIT CONSTITUTIONNEL

Nous avons indiqué précédemment que la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875 donne, par son article 8, le droit absolu au Gouvernement, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, de négocier et de ratifier les traités. Que le Parlement intervienne, après la négociation, pour autoriser la ratification donnée par le Chef du pouvoir exécutif, c'est une prérogative absolue des Chambres, mais la conduite et la conclusion des négociations n'en sont pas moins l'œuvre exclusive et libre des négociateurs, agents du Gouvernement ou membres de ce Gouvernement. Indépendance absolue et pleins pouvoirs, sont donc les droits constitutionnels et constitutifs du pouvoir qui négocie.

Cependant, le régime parlementaire, basé sur le principe de la souveraineté nationale devait permettre logiquement aux représentants de la nation de faire entendre leurs voix : tel est le but du vote d'autorisation. Ces différents droits dégagés, il convenait également de leur permettre de jouer sans heurts. Le Gouvernement négociant devait, en un mot, avoir des directives provenant des Chambres, et agir de façon à ne pas, sous couleur d'indépendance, sacrifier les intérêts de certaines branches d'activité du pays. Les Chambres devaient également laisser toute la latitude et toute la liberté voulue aux négociateurs.

Dans le système qui avait précédé le tarif de 1892, les directives que donnait le Parlement étaient inscrites dans le tarif général des douanes et résultaient des discussions, auxquelles ce tarif avait donné lieu devant les Chambres. Le Gouvernement, ainsi que nous l'avons vu, créait ensuite un

nouveau tarif qu'il insérerait dans les traités, conformément aux idées maîtresses, exposées dans le tarif douanier ; nouveau tarif qu'il faisait d'ailleurs sanctionner explicitement par le Parlement avec chaque traité.

En 1892, le système fut abandonné, nous l'avons vu, et remplacé par le système dit du « double tarif », dont nous avons indiqué plus haut très succinctement le fonctionnement. Une question exceptionnellenient importante se posait dès lors au point de vue constitutionnel : il s'agissait de savoir si le droit du Gouvernement était respecté par le nouveau système ? Question de tout premier plan, puisque les principes constitutionnels mêmes étaient en jeu.

Pour répondre à cette question, il nous semble qu'une distinction s'impose ; et d'abord, il convient de remarquer qu'aucune difficulté ne saurait naître du fait du tarif maximum celui-ci correspondant presque exactement avec l'ancien tarif général. Il nous suffira donc d'examiner le tarif minimum, seul en cause ici. Nous avons indiqué que ce tarif constituait une barrière, une limite au-dessous de laquelle on ne pouvait descendre. Mais cette barrière pouvait être considérée de deux façons biens distinctes : 1^o La barrière est rigide, inflexible ; 2^o La barrière est, au contraire, susceptible, dans certains cas, d'être déplacée ; on peut dans certaines circonstances à déterminer par la pratique, modifier ce tarif minimum. Et cette modification, il faut admettre que le Gouvernement a le droit de la faire, car le Parlement, lui, est hors de cause : ayant créé le tarif minimum par une loi, une autre loi peut le modifier ou même le faire disparaître.

Examinons la première hypothèse : le tarif minimum de la loi de 1892 est inflexible, on ne saurait, sous aucun prétexte, le modifier, même sur un point. Cette conception est, quoique l'on ait pu dire, parfaitement conforme à l'esprit de la loi : en 1892, on a voulu indiquer au Gouvernement le « maximum de concessions » qu'il pouvait consentir. Le Parlement, après étude de la situation économique du pays, avait établi un tableau indiquant pour chacune de nos industries le maximum

de concessions que le Gouvernement pouvait accorder aux États étrangers ; descendre au-dessous pour un seul article du tarif, eût été prendre des mesures défavorables à l'industrie ou aux produits visés. On peut même aller plus loin sans craindre d'interpréter faussement le tarif minimum. Un tarif semblable, en effet, constitue un tout : des concessions sur tel produit sont liées à des droits plus élevés sur tel autre. Il y a, dans l'élaboration d'une œuvre semblable, une question d'équilibre qui ne permet pas, pour la bonne harmonie de l'ensemble, de modifier un point quelconque de détail. Cette observation prend d'ailleurs une importance d'autant plus grande qu'il faut considérer que nous avons affaire à un tarif minimum, c'est-à-dire à un véritable tarif de sacrifice, que nous accorderons seulement moyennant un identique abandon de la part de l'autre pays contractant. Il nous semble que tel est bien l'esprit de la loi de 1892 ; telle doit donc être l'application du tarif minimum, il doit être une barrière inflexible.

Mais, dans l'hypothèse que nous venons ainsi d'envisager, que deviennent alors les droits du Gouvernement ? En prenant ainsi le tarif inférieur comme la limite maxima des concessions que l'on peut accorder, nous sommes amenés à conclure que les droits constitutionnels du Gouvernement ont disparu. Ont-ils disparu totalement ? Il nous semble cependant que non, car entre les deux limites fixées par la loi des douanes, le Gouvernement pourra osciller ; mais la limitation n'en est pas moins là et certaine, absolue. Si tous les droits d'appréciation ne disparaissent pas pour le Gouvernement, une grande partie tout au moins a disparu. La liberté absolue de négociation qui appartient au Gouvernement a sombré ; une atteinte grave a été portée à la loi constitutionnelle, à la loi fondamentale. Cette hypothèse, inconstitutionnelle, doit être absolument et résolument rejetée.

Que penser maintenant de la deuxième hypothèse que nous avons signalée ? La situation est ici diamétralement différente. Le tarif minimum, dans cette hypothèse, que nous serions tentés d'appeler hypothèse de conciliation, est un tarif facul-

tarif. Au lieu de constituer comme dans le cas précédent, une barrière inflexible, une limitation arbitraire et absolue aux droits du Gouvernement, il va maintenant devenir un tarif de base, un tarif de conseil. Il n'en subsistera pas moins, mais il aura perdu de sa puissance, puisque le Gouvernement pourra, quand il le jugera nécessaire, traiter en dessous des chiffres qui lui sont indiqués dans ce tarif comme étant le « maximum de concessions » à accorder à un État étranger.

Certainement, au point de vue constitutionnel, l'hypothèse est admissible ; des droits positifs du Gouvernement, aucuns ne sont délibérément sacrifiés, quoique nous verrons plus loin qu'ils sont cependant sérieusement atténués ; mais que devient le tarif dans ce cas-là ? Peut-on lui attribuer une valeur quelconque ? Pourquoi donc établir ainsi un tarif illusoire et inopérant puisqu'on pourra l'ignorer quand il gênera ? Le tarif paraît ici inutile. M. Leroy-Beaulieu, appréciant le système des deux tarifs, pouvait donc dire qu'il existait à côté du tarif minimum « un tarif infra-minimum qui est généralement vague et entouré de voile pour servir d'appât ». (1) En réalité, le tarif conventionnel devait réapparaître : alors, pourquoi avoir ainsi créé un troisième tarif ?

Est-ce à dire, cependant, que le tarif minimum était complètement inutile dans cette hypothèse, qu'il était totalement inopérant ? Il nous semblerait téméraire de l'affirmer. Pour facile qu'il soit à tourner, quoique non obligatoire, il n'en constituait pas moins une base pouvant servir au Gouvernement dans les négociations. Il devenait, pour les négociateurs, une arme que ceux-ci pouvaient employer contre leurs adversaires étrangers. Certainement, les Gouvernements pouvaient faire fi du tarif minimum, tout au moins ils pouvaient, dans leurs droits, ne pas en tenir compte quand la nécessité en apparaissait, mais ce tarif leur donnait tout de même de précieuses indications sur les désirs des Chambres, c'est-à-dire du pays. Pour grand et inviolable que soit le droit constitutionnel du

(1) PAUL LEROY-BEAULIEU. — *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1892, p. 590.

Gouvernement, celui-ci ne devait cependant pas oublier que les désirs du Parlement étaient exprimés, et que tendre au maximum vers la satisfaction de ces désirs était pour lui, et la meilleure politique, et la manière la plus sûre de faire aboutir le traité projeté. Telle est, à notre avis, l'importance et l'utilité du tarif minimum, utilité qui nous semble indéniabie, et qui permet de concilier dans une mesure acceptable les droits constitutionnels du Gouvernement et l'existence d'un tarif minimum non obligatoire.

Ces différents points étant posés, et en admettant l'existence de ce tarif minimum, il faut nous demander maintenant comment on pourra en faire bénéficier les pays étrangers? Par quelle procédure, en un mot, sera accordé le bénéfice du tarif nouveau? Au moment de la discussion du tarif de 1892, la question se posa tout naturellement. Il y fut répondu de différentes façons : les uns prétendaient qu'une loi était nécessaire; d'autres soutenaient que le Gouvernement pourrait accorder le tarif réduit par simple décret. Enfin, une troisième solution consistait à permettre l'octroi du tarif de faveur par un traité de commerce.

Il faut examiner rapidement ces différentes hypothèses : en premier lieu, le tarif minimum peut être accordé par une loi. Il faudrait, au dire de ceux qui soutiennent cette méthode, une décision du Parlement pour accorder à un pays étranger le bénéfice de notre tarif de faveur. Le Parlement, par une loi, déciderait donc du régime commercial à établir entre la France et ce pays. Au premier aspect, on aperçoit ce que cette solution a d'inacceptable. Permettre au Parlement une semblable ingérence dans le domaine de l'exécutif, équivaldrait à lui permettre de négocier. Il interviendrait, en effet, lui-même, et dicterait les conditions suivant lesquelles les échanges pourraient se faire entre les deux pays, c'est lui qui aurait l'initiative du projet et qui déciderait seul du régime à appliquer.

Que sera donc devenu dans une semblable hypothèse le droit constitutionnel du Gouvernement? Il disparaît complè-

tement ; le Gouvernement n'aura même pas le droit d'accorder à un pays le tarif minimum, il faudra une loi pour l'autoriser ; ainsi, l'exécutif aura simplement le droit de demander au Parlement le vote de cette loi. Une semblable procédure est inacceptable, car elle apporte une limitation arbitraire aux droits de l'un des pouvoirs.

Mais le tarif minimum peut également être accordé par décret ; c'est la deuxième hypothèse. Ici, le Gouvernement peut, de sa propre initiative, et par voie de décret, accorder le tarif minimum sans consulter les Chambres. Cette question a soulevé une importante controverse constitutionnelle : il s'agit de la délégation faite par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Il ne faut pas oublier, en effet, que le tarif minimum est œuvre législative. En permettant au Gouvernement de l'appliquer par simple décret, le Parlement délègue ses pouvoirs à l'exécutif, en lui laissant le soin de décider, à qui il conviendra de concéder cette faveur, et ceci sans aucun contrôle ultérieur de sa part.

Cette délégation est-elle possible ? M. Esmein la déclare totalement impossible : « Il me paraît certain, dit-il, que chez toutes les nations dont la Constitution, édictée au nom de la Souveraineté nationale, institue une ou plusieurs Assemblées législatives dont elle détermine les attributions, ces Assemblées ne peuvent jamais déléguer au pouvoir exécutif, même *partiellement* et *momentanément*, l'exercice du pouvoir législatif, pas plus d'ailleurs qu'elle ne pourrait lui déléguer les autres attributions constitutionnelles, par exemple : le droit de consentir périodiquement l'impôt, celui d'autoriser la déclaration de guerre ou d'approuver les traités (1). »

Cependant, le même auteur pense que, dans le cas qui nous occupe, il n'y a pas à proprement parler « délégation ». Il voit, dans l'autorisation donnée au Gouvernement, d'appliquer le tarif minimum par décret une loi « conditionnelle » : « La loi du 29 décembre 1891 lui a permis (au Gouvernement) de

(1) ESMEIN. — *Revue politique et parlementaire*, août 1894, p. 200 et suiv.

l'accorder de sa propre et seule autorité (le tarif minimum). La constitutionnalité de cette loi a fait doute. Ne contient-elle pas, en effet, une délégation au pouvoir exécutif d'une des attributions essentielles conférées aux Chambres par la Constitution? Certains l'admettent, mais déclarent cette délégation valable, parce qu'elle est limitée. Je crois plutôt que le législateur a rendu ici une loi dont l'application est en quelque sorte conditionnelle, il a laissé au pouvoir exécutif le soin de déterminer les conditions, nécessairement variables et contingentes, qui ouvriraient l'application du tarif légal minimum (1). »

Il nous semble, cependant, que dans cette appréciation des conditions qui autoriseraient l'application du tarif minimum, le Gouvernement a d'abord plein pouvoir, ce qui est légal, mais la décision qu'il va prendre aura de plus sa pleine valeur, indépendamment de toute décision du Parlement. Or, si la loi constitutionnelle donne au Gouvernement le droit absolu de négocier, elle réserve expressément le vote d'autorisation du Parlement dans chaque cas. Ici, le Parlement abandonne ce droit de contrôle en autorisant par avance l'octroi du nouveau tarif « par décret » ; le décret n'a plus besoin de vote approbatif, on a conclu une convention déguisée. Le Gouvernement a apprécié seul, sans contrôle, les avantages corrélatifs en vertu desquels il a concédé le tarif de faveur ; or, il n'a pu acquérir ce nouveau pouvoir que du fait d'une délégation que le Parlement lui a donnée quand il l'a autorisé à accorder par simple décret le tarif minimum et à apprécier les cas dans lesquels il jugerait bon d'accorder ou, au contraire, de refuser cette faveur.

Une autre interprétation serait la suivante : la loi de 1891 serait conditionnelle en ce sens que le Gouvernement pourrait négocier, conformément aux désirs du législateur, c'est-à-dire accorder le tarif minimum sans modification. Dans ce cas, la condition posée par la loi de 1891 étant réalisée, l'accord aurait toute sa valeur. Si, au contraire, le Gouvernement

(1) ESMEIN. — *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e édit., p. 767.

usant de son droit, modifiait le tarif, le nouveau régime ne serait valable qu'après sanction du Parlement, la condition n'étant cette fois pas réalisée. Et cependant, même dans ce cas, si d'un côté, du côté des concessions que nous accordons nous Français, le Parlement sait qu'on ne pourra aller au delà de certaines limites, sans lui demander une autorisation complémentaire, il n'en est pas moins vrai que le Gouvernement reste seul maître absolu d'apprécier sans contrôle la valeur des concessions de l'autre pays contractant. Cette appréciation est cependant la moitié de la convention. La loi constitutionnelle est-elle donc respectée? N'y a-t-il pas délégation dans ce cas également ?

Enfin, la troisième solution permet l'octroi du tarif minimum par la voie des traités.

Nous savons que la réforme de 1892 fut principalement dirigée contre les traités de commerce. Il fallait, avant tout, supprimer, ou tout au moins réduire cette manière de régler les relations commerciales. Comme il était impossible d'enlever au Gouvernement le droit de traiter, on essaya d'une autre méthode : on lui « déconseilla » de faire des traités, et on lui permit d'accorder par décret le tarif minimum qu'il aurait pu accorder par traité. Accorder le tarif minimum en vertu d'une loi, permettre au Gouvernement de l'accorder par un décret, cela réduisait singulièrement l'importance des traités de commerce. Nous avons indiqué que, selon nous, les deux solutions précédentes sont défectueuses, il faut maintenant que nous examinions la troisième hypothèse : le Gouvernement accorde le nouveau tarif en vertu d'un traité.

Comment donc le procédé peut-il être pratiquement réalisé? Il est possible, et d'ailleurs cette idée fut dégagée nettement dans le rapport de M. Méline et dans les discussions de la Chambre, il est possible, de procéder de deux façons bien différentes : en premier lieu, le Gouvernement peut, dans le traité qu'il conclut, garantir à la nation co-contractante le bénéfice de notre tarif minimum, mais il peut également lui accorder le tarif minimum actuel et l'insérer dans le traité.

Dans la première hypothèse, le Gouvernement garantit à l'autre nation le bénéfice de notre tarif minimum, mais il ne s'engage nullement à lui accorder le tarif en vigueur au moment de la conclusion de l'accord. Il lui dit simplement que, dans tous les cas, le tarif français le plus réduit lui sera accordé, mais ce tarif peut être aggravé en France sans que le co-contractant ait le droit de se plaindre : on lui accorde toujours le tarif le plus réduit. L'avantage évident de ce procédé est de laisser constamment le Parlement maître de ses tarifs ; suivant les conditions économiques, en effet, nous verrons le tarif augmenter pour tel produit, diminuer pour tel autre, en somme, cela équivaut à traiter sur le pied de la nation la plus favorisée, mais avec cet avantage supplémentaire de ne jamais être lié vis-à-vis d'aucun État.

Cette solution, qui permet au Parlement d'être maître absolu en matière douanière, il faut l'envisager au point de vue du Gouvernement. Considérons d'abord le cas où le Gouvernement accorde le bénéfice du tarif minimum à son co-contractant, mais sans l'insérer dans le traité. En réalité, ici, nous ne sommes pas en présence d'un traité véritable, car toutes les transactions, tous les droits, sont régis par la loi ; ce sera elle qui, indirectement, fixera unilatéralement les conditions des échanges, le traité passé aura simplement eu pour but de faire consentir le Gouvernement étranger à accepter les décisions de nos législateurs ; le traité aura simplement permis à la loi de s'appliquer à une matière pour laquelle elle ne doit pas intervenir ; elle lui aura permis de régler des rapports internationaux. Quels que soient les avantages que la France puisse retirer d'un semblable système (si tant est qu'il y ait avantage), il nous semble cependant que l'application de ce procédé doit soulever quelques réserves.

Et d'abord, le droit du Gouvernement de négocier les traités a disparu. Le législateur devient souverain maître de toutes les relations commerciales internationales dans lesquelles la France est engagée ; par une loi, il peut modifier tout le régime commercial du pays, et cela, il peut le faire aussi souvent

qu'il lui plaît ; ainsi, les prérogatives du Gouvernement ont totalement sombrées. Certes, on lui dit bien qu'il a négocié le traité, mais, en réalité, on lui a laissé simplement l'illusion de cette négociation. La réalité appartient au Parlement, lui seul aggravant ou diminuant les droits effectifs. Qu'il soit souhaitable ou peu désirable que le Parlement soit maître incontesté de toutes les relations commerciales du pays, qu'il soit souhaitable que l'on diminue au maximum les droits du Gouvernement en cette matière, ceci est une question que nous ne saurions envisager dans ce travail. Ce qui nous apparaît, c'est que la loi constitutionnelle est tournée, elle donne à l'exécutif un pouvoir *propre*, absolu, et le procédé que nous examinons a réduit ce droit à néant.

De plus, le tarif constamment modifiable au gré des Chambres est un tarif instable, en admettant même que les modifications soient lointaines et judicieuses, il n'en est pas moins vrai que rien ne garantit qu'il en sera toujours ainsi ; la stabilité nécessaire au commerce est donc, ou peut être compromise. Enfin, quel est l'État étranger qui acceptera un semblable traité ? Vraisemblablement celui qui, de son côté, appliquera à la France un tarif minimum modifiable à son gré ; ainsi, à toute variation dans notre tarif, il pourra faire correspondre une variation dans le sien. N'y a-t-il pas là un danger véritable et sérieux pour le commerce ?

La deuxième hypothèse que nous avons à examiner est celle dans laquelle le négociateur inscrit dans le traité le tarif minimum en vigueur. Ici, la situation est toute différente. Au lieu de nous trouver en présence d'une loi réglant les rapports douaniers, nous avons un véritable traité liant les deux parties pour une période déterminée ayant un caractère obligatoire, indépendamment de la volonté unilatérale d'un des États contractants.

Si nous admettons que le Gouvernement est lié par le tarif minimum et ne peut aller au-dessous, la loi constitutionnelle est violée ; mais si, au contraire, le Gouvernement est maître absolu, si le tarif minimum ne le lie pas, s'il peut le modifier

comme il le désire, sauf à soumettre le traité au vote approbatif des Chambres, nous nous trouvons en présence d'un acte international parfaitement correct, puisqu'il satisfait pleinement aux règles constitutionnelles énoncées par l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875.

Que faut-il donc conclure de toutes ces considérations? De tous les procédés envisagés, le seul qui nous paraisse acceptable est le dernier. Il faut permettre au Gouvernement d'accorder le tarif minimum par un traité. L'accorder par une loi ou par un décret paraissent des procédés critiquables; le seul qui satisfasse pleinement au droit constitutionnel est celui qui laisse également intactes toutes les prérogatives, et du Gouvernement, et du Parlement. Il faut, de plus, que nous nous trouvions en présence d'un traité véritable, c'est-à-dire d'un acte dans lequel les négociateurs auront eu toute liberté d'appréciation et de décision. Il nous apparaît donc, que pour que le droit constitutionnel du Gouvernement soit respecté, il faut, en premier lieu, admettre que le tarif minimum ne le lie pas : il faut que dans les négociations, si le Gouvernement est désireux de faire une concession plus grande que celle indiquée par le tarif, il puisse la faire. Une concession sur un point est généralement compensée par un avantage sur un autre point. Il faut laisser intact au pouvoir exécutif ce droit indispensable de traiter sous sa responsabilité entière. Qui dit responsabilité, doit également dire liberté, et réciproquement; en accordant cette liberté au Gouvernement, le Parlement n'abandonne en rien son droit de contrôle. Enfin, le traité de commerce est une convention de compensation qui doit ménager le droit d'autrui. Sans concessions, aucun accord n'est possible. Il faut également que le droit de négocier les traités reste entier et effectif et qu'il n'y ait pas pour l'un des pouvoirs un simple droit de surface.

Comment donc concilier en fait, le droit du Gouvernement avec le tarif de 1892? Comment, dans la pratique, fut résolu le problème? Telle est la question que nous pouvons nous poser maintenant.

CHAPITRE III

LA DISCUSSION DE LA LOI DU 11 JANVIER 1892 RECONNAISSANCE DU DROIT ABSOLU DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE NÉGOCIATIONS

Comment, dans la pratique, se présenta l'application du tarif minimum? Comment furent résolues, en fait, les différentes questions que nous avons été amenés à nous poser?

Dans le rapport présenté au nom de la Commission des douanes de la Chambre par M. Méline, le rapporteur ne dissimulait pas son hostilité envers les traités de commerce ; cependant, M. Méline avait réservé la liberté du Gouvernement : « Il va sans dire, disait-il, que la Commission a procédé ici par voie *d'avis* et de *conseil* (la Commission avait, en effet, décidé qu'il fallait éviter de faire des traités dans lesquels les tarifs seraient incorporés), et qu'elle n'a nullement entendu porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, à savoir de faire des traités sous sa responsabilité, sauf à les soumettre à la ratification du Parlement (1). »

Cependant, malgré cette réserve formelle, il n'en subsistait pas moins que le système était conçu dans le but de supprimer les traités de commerce, ou tout au moins de les limiter au point de vue du nombre et des concessions accordées. L'inquiétude résultant de cet état de choses se manifesta dans la séance de la Chambre du 22 mai 1891. M. Deloncle demanda des précisions quant au contenu de l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892. « Le texte de l'article 1^{er}, disait-il, me paraît singulièrement obscur, car il ne dit pas quelle sera la *portée réelle du tarif minimum*, si ce *tarif sera irréductible*, s'il consti-

(1) Chambre (Annexe), 1891, N° 1257, p. 7, note 1.

tuera *une obligation* ou simplement *une indication* pour le Gouvernement, s'il jouera par *loi* ou par *décret*, quel état le Gouvernement en fera dans ses négociations ; et enfin, je me demande, jusqu'à un certain point, si l'exercice de ce tarif *n'atténuera pas* ou même ne *limitera pas* la liberté d'action diplomatique et de négociation des traités que le Gouvernement tient de la Constitution (1). » M. Félix Faure, de même que M. Deloncle, demanda également si le tarif minimum, tel que le présentait le rapport de M. Méline, était acceptable. Il déclarait que ce tarif pouvait parfaitement être une *indication* et que jamais il ne saurait avoir le caractère *absolu et radical* que lui donnait la Commission. « En effet, disait-il, je lis dans le rapport général que, quoi qu'il arrive, il ne sera pas permis à l'avenir de descendre au-dessous des droits fixés au tarif minimum. » Dans ce cas, disait M. Félix Faure, en admettant les conclusions du rapport, aucune négociation ne serait permise au Gouvernement. Mais il ajoutait, que si la Commission s'était prononcée à ce sujet, la Chambre ne l'avait point fait. De même, la Commission avait indiqué que le tarif pourrait être accordé soit par une loi à une ou plusieurs puissances, soit par des traités. Mais là, également, la Chambre ne s'était pas prononcée, et au contraire, le Conseil supérieur du commerce et de l'industrie s'était élevé contre la décision.

Certainement, ajoutait l'orateur, le rapport a réservé le droit constitutionnel du gouvernement (note 1, p. 7), mais cependant, disait-il, M. Méline a avancé que : « M. le rapporteur général, parlant à cette tribune, au nom de la Commission, a éclairé, si je puis dire, ce point de son rapport. Il nous a dit, en effet, je ne crois pas que le Gouvernement puisse se plaindre des conseils que nous lui donnons sur ce point précis, *car s'il fait des traités, c'est nous qui les ratifions*, et il n'est pas mauvais que le Gouvernement sache d'avance qu'elles sont les dispositions de la majorité. » Cette condamnation, par avance, des traités de commerce, paraissait à l'orateur déplacée. Il faisait donc les plus expresses réserves, sur tous

(1) Documents parlementaires, Chambre, 1898, p. 936.

ces points du rapport, et déclarait que la Chambre voterait sur un texte de loi en *repoussant formellement* les termes du rapport qui le précédait.

La question constitutionnelle était donc très nettement posée devant la Chambre : une première réponse fut donnée par M. Ribot, ministre des Affaires étrangères. Il distinguait, dans les demandes de MM. Deloncle et Félix Faure, deux questions : le Gouvernement appliquera-t-il le tarif minimum en vertu d'une loi ou en vertu d'une délégation générale donnée par le pouvoir législatif? (1) Il lui semblait qu'une délégation générale serait plus pratique, puisque le Gouvernement agissant, la Chambre contrôlerait ensuite.

Dans le premier cas, le Gouvernement ne pourrait appliquer de lui-même le tarif minimum à un État, il faudrait une loi autorisant, avant tout accord, le Gouvernement à accorder cette concession à cet État.

Manifestement, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, ce système est contraire à la Constitution qui donne tout pouvoir à l'exécutif pour négocier. Dans ce cas, c'est le Parlement lui-même qui négocie en donnant mandat au Gouvernement de faire ou ne pas faire.

Quant au deuxième procédé, le Gouvernement reçoit délégation de décider, quand il doit accorder le tarif minimum, ensuite, les Chambres sanctionnent cet engagement explicitement ou implicitement, soit qu'elles votent à la suite de chaque engagement, soit qu'elles aient le droit de le mettre en discussion, quand il paraît contraire à l'opinion de la majorité. (Le procédé est donc ici tout différent du décret qui peut accorder le tarif minimum ; le décret, en effet, est valable indépendamment de l'autorisation des Chambres qui n'est plus demandée, le Gouvernement apprécie en vertu d'une autorisation générale.) M. Ribot pensait qu'il serait plus pratique que le Parlement donnât au Gouvernement une

(2) Dans les deux cas, d'ailleurs, le Gouvernement perdait toute liberté ayant à demander, avant d'agir, l'autorisation du Parlement, soit spéciale, soit générale.

délégation générale dont il contrôlerait d'ailleurs l'emploi jour par jour. Peut-il, dans ce cas, y avoir délégation? Non, affirmons-nous, car le Parlement ne peut pas déléguer à l'exécutif le droit de négocier qu'il n'a pas et qui appartient à ce dernier (1). La deuxième question est celle de savoir si le Gouvernement, en acceptant le tarif minimum n'abandonne pas les prérogatives qu'il tient de la Constitution. M. Ribot répondait que personne n'a soutenu et ne soutiendra que le tarif minimum puisse être en lui-même un obstacle à l'exercice des prérogatives du pouvoir exécutif et que ce tarif puisse emprisonner le Gouvernement dans des formules d'où il lui serait interdit de sortir. M. Méline, suivant lui, s'était expliqué à ce sujet, dans les termes les plus clairs. Il disait : « Quant à moi, je déconseille au Gouvernement de faire des traités », mais il n'avait pas voulu, cependant, interdire au Gouvernement de négocier et de faire des traités, sauf, bien entendu, à les soumettre à la sanction des Chambres.

Ainsi donc, le premier point affirmé par le Ministre des Affaires étrangères, était que le *Gouvernement a parfaitement le droit de conclure des traités de commerce s'il le désire*. La loi de 1892 ne porte donc nullement atteinte au droit constitutionnel du Gouvernement de conclure des traités de commerce.

La liberté du Gouvernement en cette matière, avait déjà été mise en lumière plusieurs années auparavant dans la discussion du traité de commerce franco-italien du 3 novembre 1881. M. Méline demandait que le traité ne fût pas présenté seul au Parlement, il désirait les étudier « tous dans leur ensemble, dans leur rapport commun, dans leur connexité intime, de façon à faire sortir d'un vœu unique et réfléchi la constitution de ce que l'on appelle très justement le tarif

(1) La délégation s'expliquerait donc, tout au plus, si le Gouvernement recevait délégation de conclure des accords sans les soumettre à aucun contrôle, mais ici, le Parlement contrôle jour par jour. Il faudrait admettre, pour rendre possible cette hypothèse, que le contrôle du Parlement fût le pouvoir qui appartient à tout mandant de révoquer son mandataire à tout moment, mais non le droit de vérification que la loi constitutionnelle donne au Parlement. Nous nous trouvons à nouveau devant une procédure inconstitutionnelle.

conventionnel de la France » (1). Ces considérations tendaient donc à limiter le droit et la liberté du Gouvernement, en lui imposant de soumettre aux Chambres, un groupe de traités au lieu de les soumettre au fur et à mesure de la conclusion des négociations. Il s'agissait également en l'occurrence, de substituer au vote individuel du traité un vote différent, la Chambre n'adoptant un traité qu'en considération de certaines règles générales posées auparavant et constituant des directives ou tarif conventionnel. C'était un premier pas, un premier jalon vers le système de 1892.

M. Maurice Rouvier, ministre du Commerce, soutenait que la demande de M. Méline soulevait une question de principe, une question constitutionnelle. Il fallait, suivant M. Méline, débattre toute la question des traités, il fallait créer aussi « une sorte de tarif autonome que la France accorderait aux nations qui voudraient bien lui donner, en retour, la clause de la nation la plus favorisée ». Cette doctrine, d'après M. Rouvier, créait fatalement une confusion entre les deux pouvoirs : législatif et exécutif. Il rappelait que le Parlement « examine les traités, les ratifie ou les rejette », et il prétendait que la Chambre, aux termes de la loi constitutionnelle, n'avait pas du tout à voter un tarif s'appliquant à tout le monde, mais que ses seules attributions consistaient à examiner l'un après l'autre tous les traités de commerce, et à les accepter ou les refuser. « Votre droit, disait-il, est absolu, si tel traité ne vous convient pas, vous pouvez le rejeter, si sur tel autre vous avez des modifications à demander, le règlement de la Chambre prévoit dans quelle forme vous pouvez les réclamer mais *chaque traité doit être apprécié séparément*. C'est un acte fait par le pouvoir exécutif, dans la plénitude de son droit qui vous est soumis, et vous ne pouvez, sans empiètement, déclarer d'avance que vous allez joindre tous les traités de commerce pour qu'ils soient le sujet « d'une décision unique, d'où sortirait ce que j'appelais tout à l'heure un tarif autonome ». La

(1) J. O. du 10 décembre 1881, Chambre, p. 2204.

Chambre donna raison au Gouvernement ; le Parlement ne pouvait donc pas refuser de discuter un traité quand le Gouvernement le saisissait ; il ne pouvait retarder la discussion pour discuter plusieurs traités ensemble. De plus, suivant les conclusions du Gouvernement, il ne pouvait, de la discussion des traités, faire naître un tarif autonome qui aurait limité la liberté de négociation du Gouvernement.

Cependant, en 1892, les idées de M. Méline devaient triompher avec le tarif minimum.

Poursuivant son examen, et considérant le tarif minimum en lui-même, M. Ribot indiquait qu'en faisant des traités sur un nombre d'articles limités, on pourrait renvoyer en bloc, pour tout le reste de la production industrielle et agricole, au tarif minimum élaboré par les Chambres. Et ainsi, on aurait concilié dans une certaine mesure le droit conventionnel du Gouvernement et l'usage que les Chambres voulaient faire de leur prérogative législative. On toucherait donc, quand il le faudrait, au tarif minimum par des dérogations conventionnelles. Le Gouvernement ne se considérerait pas du tout comme lié du fait de l'établissement d'un tarif minimum. M. Ribot réservait d'ailleurs, alors, toute la liberté du Gouvernement. « Je suis sûr que si mon excellent ami M. Méline était en ce moment à cette tribune dans la situation que j'occupe, il réserverait comme moi la liberté et les droits du Gouvernement. »

M. Peytral, cependant, demanda des précisions : le Gouvernement avait été appelé à s'expliquer au sein de la Commission des douanes sur le fonctionnement du tarif minimum et la façon dont il pourrait jouer dans les traités de commerce, et il avait nettement déclaré que, dans aucun cas, les taxes inscrites dans les traités de commerce ne pourraient descendre au-dessous des chiffres du tarif minimum. Aujourd'hui, le même Gouvernement affirme que ce tarif minimum sera une précieuse indication pour lui, « mais qu'il ne saurait s'engager à ne pas descendre au-dessous des chiffres indiqués au tarif minimum ». Il y a là une contradiction évidente, M. Peytral

estime qu'il y a, dans cette idée du Gouvernement, de descendre au-dessous du tarif minimum, quelque chose de contraire aux idées maîtresses qui ont présidé à l'élaboration de ce tarif, à savoir : 1^o Faire que les arrangements futurs ne sacrifient jamais une industrie à une autre ou aux autres ; 2^o Faire qu'il n'y ait plus d'erreur dont le résultat serait de sacrifier quelques industries. Suivant lui, le système du tarif minimum a la prétention d'être pondéré, donc de supprimer ces inconvénients, mais si ce tarif minimum n'est pas *fixe*, tous les avantages disparaissent.

Il est établi sur l'idée de compensation et d'équilibre, en le modifiant sur un point, cet équilibre est rompu irrémédiablement, suivant que le Gouvernement affirmera d'une façon très catégorique, qu'il n'entend pas être lié par le tarif minimum, et qu'il se réserve pleinement le droit, que lui donne la Constitution, de traiter au-dessous des chiffres de ce tarif, ou qu'au contraire, le Gouvernement déclarera que, conformément à la doctrine de la majorité de la Commission des douanes, le tarif minimum le lie et qu'il n'a pas le droit de descendre au-dessous de ces taxes, « il est incontestable, disait M. Peytral, que nous prendrons des résolutions absolument différentes dans l'un et l'autre cas ».

Le Gouvernement était ainsi mis en demeure de prendre parti d'une façon nette et formelle. Ce fut le président du Conseil, M. de Freycinet, qui répondit : « Le Gouvernement a le droit de sauvegarder sa liberté et son indépendance, qui est de se mouvoir dans les limites de la Constitution. Nous sommes un Gouvernement parlementaire qui s'inspire des sentiments des Chambres, il est bien certain que, quand vous aurez voté, concurremment avec nous, deux tarifs que nous entendons prendre pour base de nos rapports internationaux, il est évident, dis-je, que nous ne viendrons pas de gaieté de cœur, et avec l'intention de heurter vos sentiments, nous précipiter immédiatement du pouvoir en ouvrant une série de négociations qui seraient mort-nées... Je dis, Messieurs, que *le nouveau tarif que vous allez voter sur la proposition même*

du Gouvernement sera la base de nos rapports internationaux ; si maintenant on veut que nous allions plus loin, que nous prenions l'engagement d'abandonner des prérogatives constitutionnelles, je répète que nous ne le ferons pas et que nous ne pouvons le faire. »

Cette déclaration du Gouvernement indiquait donc le plus clairement du monde que le *tarif minimum n'était pas considéré par lui comme le liant. Il constituait une simple base et rien de plus.* Cependant, en pratique, qu'allait-il résulter de tout cela? M. Félix Faure trouvait la conclusion qui convenait au débat, en déclarant que si l'on affirmait au monde entier que le Gouvernement pouvait librement entrer en négociation avec les puissances étrangères, il n'en était pas moins vrai que la majorité du Parlement le prévenait que le résultat de ses négociations ne serait pas toujours sanctionné. Malgré, en effet, l'affirmation maintes fois répétée que les droits du Gouvernement restaient intacts, en fait, il devait les abandonner, le Parlement lui imposant sa loi. Les sentiments de ce dernier se manifestèrent clairement à ce sujet, lors du débat relatif à la convention franco-suisse du 23 juillet 1892 : on reprocha au Gouvernement de faire ce « qu'il voulait » et on refusa de « sacrifier encore ce dernier tarif » (tarif minimum).

Le Parlement, malgré l'affirmation constamment répétée, de maintenir les droits du Gouvernement, avait donc bien l'intention de le lier. On sentait, cependant, tout ce qu'il y avait de fragile dans toutes ces déclarations, et devant l'impossibilité d'une solution certaine, les orateurs qui tenaient au respect de la loi constitutionnelle, essayaient par des affirmations répétées de donner plus de force à ce qu'ils croyaient être le Droit. « Le Gouvernement, disait M. Deloncle, pourra demain négocier à sa guise les traités de commerce qu'il jugera à propos de conclure, et il sera libre d'y incorporer les tarifs qu'il aura obtenus ou consentis au-dessous ou au-dessus du tarif minimum, sauf à soumettre ces traités à l'approbation du Parlement. » Le président lui-même, M. Charles Floquet, intervint dans le débat pour confirmer cette thèse ;

il affirmait de nouveau les droits du Gouvernement qui devait conserver toutes ses armes : « C'est l'avis du Gouvernement, et quant à moi, comme président, je ne pourrais mettre aux voix une disposition qui porterait atteinte au droit constitutionnel de M. le Président de la République. Messieurs les Ministres ont expressément réservé ce droit, cela suffit. »

Quoique dans la séance du 22 mai, tous les arguments pour ou contre le maintien du droit absolu et constitutionnel du Gouvernement aient été longuement présentés, la discussion fut reprise dans la séance du 17 juillet 1891. Les opinions présentées le 22 mai, en effet, étaient de simples exposés d'idées, il eût été souhaitable qu'une règle absolue intervint. M. Deloncle essaya de faire modifier l'article 1^{er} de la loi des douanes. Il présenta un amendement d'après lequel les mots : « Tarif minimum » seraient remplacés par : « Tarif réduit », tandis qu'il demandait la suppression du deuxième paragraphe de l'article 1^{er}. Il rappela qu'à la séance du 22 mai, la question fut posée au Gouvernement de déclarer s'il considérait le tarif minimum comme une simple « indication » pour lui, ou, au contraire, comme « une obligation » ; or, des déclarations du Gouvernement, il résultait que le nouveau tarif n'était aucunement une obligation pour le Gouvernement ; dans ces conditions, disait M. Deloncle, il est parfaitement inutile de conserver le mot « minimum » puisque, en réalité, il n'y a pas de tarif minimum effectif. Supprimer le mot minimum, en effet, équivalait à reconnaître tacitement au Gouvernement le droit de descendre au-dessous du tarif fixé. On indiquait ainsi le désir de ne point fixer de barrière. En second lieu, M. Deloncle demandait que fût supprimé le deuxième paragraphe de l'article 1^{er} ainsi conçu : « Le tarif minimum pourra être appliqué aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront leurs tarifs les plus réduits. » Mais comment donc le Gouvernement appliquera-t-il ce tarif minimum, demandait M. Deloncle : en vertu d'une loi, d'une

décision spéciale du Parlement ou d'une délégation générale du pouvoir législatif ?

Une loi, disait M. Deloncle, mais le Gouvernement n'a nullement besoin d'une autorisation de ce genre dont le premier défaut serait de limiter son action de négociateur et de « substituer le Parlement à la diplomatie ». Il conviendrait que le tarif minimum puisse donc être appliqué par décret, auquel cas, ce paragraphe constituerait simplement la délégation générale et pratique demandée par M. Ribot à la séance du 22 mai.

M. Méline reconnut que la Constitution autorisait le Gouvernement à conclure des traités, mais l'esprit de la même Constitution le lui interdit cependant, car le Gouvernement a bien, sans doute, le droit de faire des traités, d'après la lettre de la Constitution, il peut le faire légalement, et s'il engage sa signature avec un pays étranger, on ne peut la désavouer. En ce faisant, il ne sortirait pas du droit constitutionnel, mais il violerait le droit parlementaire, affirmait M. Méline. Il violerait l'esprit de la Constitution également, qui est de maintenir l'accord entre les pouvoirs publics. Le Gouvernement, de nouveau, réserva tous ses droits : « Les droits du Gouvernement sont entiers, déclarait le Ministre du Commerce, et jamais personne n'a songé à les contester. Il est bien certain toutefois que le Gouvernement ne peut avoir la pensée de méconnaître les aspirations du pays, les désirs du Parlement, qu'il ne peut rien faire en pareille matière sans le concours des Chambres. » M. Deloncle, en présence de ces deux déclarations, retira son amendement.

La même question constitutionnelle fut portée au Sénat. M. Lacombe, affirma que le principe des deux tarifs n'avait rien en soi d'inconstitutionnel. Le tarif minimum doit être l'« extrême limite » des concessions que le Gouvernement peut faire. Cependant, il reconnaissait qu'au point de vue constitutionnel, le Gouvernement ne peut être engagé, ni par le vote du Parlement, ni même par la présentation qu'il a faite lui-même du tarif minimum. Ni le Gouvernement, ni

le Parlement *n'ont constitutionnellement le droit de se lier les mains à eux-mêmes, ni de se les lier l'un à l'autre*, et ils n'ont pas eu l'intention de le faire, soit en présentant, soit en votant les deux tarifs (1). Le tarif voté par le Parlement est donc un avertissement solennel donné par la Représentation Nationale au Gouvernement, qui, cependant, avec sa responsabilité, conserve toute sa liberté.

Si cette complète liberté appartient au Gouvernement, celui-ci doit cependant se souvenir que toute son autorité réside aussi dans la confiance du Parlement, car il vaudrait beaucoup mieux n'avoir conclu aucuns traités avec une puissance étrangère que de les voir négociés et signés, puis devenir caducs faute du vote d'autorisation de ce Parlement.

La loi du 29 décembre 1891, dans son article 2 (2), accorda au Gouvernement le droit de concéder le tarif minimum par décret. M. Méline, au contraire, demandait qu'une loi seule pût autoriser cette concession : le Gouvernement, selon lui, ne peut pas agir ainsi de sa propre autorité, l'autorisation doit être donnée par une loi, par le Parlement seul et en connaissance de cause. Il pourrait résulter de ce droit du Gouvernement, disait-il, qu'il pourrait concéder le tarif minimum à un pays ayant un tarif si élevé que jamais la Chambre n'aurait eu la pensée de lui accorder une semblable faveur. L'idée de M. Méline fut cependant écartée, et la réponse à son argumentation fut donnée par le Président du Sénat à la séance du 16 décembre 1891. « Il me semble, disait-il, que la rédaction de M. Lebreton tend à stipuler que le Gouvernement ne pourra pas faire de conventions. C'est contraire à la Constitution, c'est le pouvoir législatif qui empiète sur l'exécutif. » M. Lebreton demandait, en effet, qu'une loi fût nécessaire pour auto-

(1) *J. O.* du 26 décembre 1891, Sénat, p. 1268.

(2) *Art. 2 de la loi du 29 décembre 1891* : « Le Gouvernement est autorisé à appliquer en tout ou en partie, le tarif minimum aux produits ou marchandises originaires des pays, qui bénéficient actuellement du tarif conventionnel et qui consentiront, de leur côté, à appliquer aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée. Cette concession ne pourra être accordée que sous la réserve faite par le Gouvernement français d'en faire cesser les effets, en notifiant cette intention douze mois à l'avance. »

riser le Gouvernement à concéder le tarif minimum. Le Ministre du Commerce, dans la même séance, réclamait pour le Gouvernement le droit de concéder le tarif minimum sans aucune autorisation préalable, sauf, ensuite, à demander aux Chambres un vote d'autorisation. Il nous semble que telle est la véritable formule constitutionnelle, la seule qui sauvegarde les droits des deux pouvoirs : ainsi que nous l'avons indiqué, nous adoptons pleinement cette solution qui nous paraît seule acceptable. Elle équivaut à accorder le tarif minimum uniquement par traité.

La discussion de la loi du 29 décembre 1891 amena le Gouvernement à des déclarations identiques à celles que nous avons déjà enregistrées : M. Ribot, ministre des Affaires étrangères, ne trouvait rien d'inconstitutionnel dans le système des deux tarifs : ce qui serait contraire à la Constitution, à son avis, ce qui serait contraire à son esprit, tout au moins, ce serait la volonté exprimée par la Chambre de lier le Gouvernement et de lui retirer toute initiative s'il croyait nécessaire de l'exercer, de lui interdire de descendre au-dessous de certains chiffres du tarif, et de l'empêcher d'entreprendre des négociations commerciales. M. Ribot se déclarait partisan des traités de commerce, il prétendait qu'il serait peut-être nécessaire de consolider au moins une partie de nos tarifs, et de donner ainsi de la fixité à notre régime économique ; il croyait également utile de lier les autres pays à la France par le système de traités de commerce.

Enfin, une dernière fois, la question du tarif douanier de 1892 fut posée à la Chambre dans la séance du 22 décembre 1891. M. Déroulède, demanda par la voie d'une interpellation, des explications sur le caractère légal du tarif minimum. Pour lui, ces deux tarifs constituaient deux murailles qui ne permettaient pas au Gouvernement d'établir des majorations au-dessus du premier tarif ni des diminutions au-dessous du deuxième. La réglementation serait illusoire si le Gouvernement pouvait, à son gré, traiter sans limitation. Cependant, dans l'établissement de ces deux barrières inflexibles, il n'y a

rien d'inconstitutionnel à son point de vue. Ce qui le serait, « ce serait d'interdire par avance tout traité de déclarer le Gouvernement inhabile à toute négociation ». M. Déroulède contesta au Gouvernement le droit absolu de négociation, « car, disait-il au Gouvernement, votre droit étant de négocier, si vous négociez *en dehors des bases fixées par nous*, vous dépassez votre droit ».

Nous ne saurions admettre les idées de M. Déroulède en cette matière. Contester au Gouvernement la liberté absolue de négocier est aller à l'encontre de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875. Quant aux bases indiquées par les Chambres dans le tarif des douanes, elles ne sont jamais que des « indications », des directives qui ne lient point le Gouvernement. Ces points-là ne nous semblent pas susceptibles d'être contestés.



CONCLUSION

Quelle appréciation convient-il donc de porter sur le nouveau système inauguré par la loi du 11 janvier 1892? Que répondre aux questions fondamentales que nous nous sommes posées?

1^o Le Gouvernement est-il entièrement libre de faire ou de ne pas faire des traités de commerce?

2^o Le tarif minimum lie-t-il le Gouvernement, et ce tarif est-il contraire aux prérogatives que la Constitution a réservées à l'exécutif?

Nous avons essayé de poser dans un chapitre de ce travail les règles constitutionnelles fondamentales, puis ensuite, nous avons examiné ce que la pratique avait décidé. Une comparaison rapide s'impose donc entre les deux.

1^o Le Gouvernement est-il entièrement libre de faire ou de ne pas faire des traités de commerce? A cette question, nous répondrons, qu'en droit, il ne saurait être apporté aucune limitation à cette prérogative. Le Gouvernement a incontestablement le droit absolu et exclusif de négocier en toute liberté des traités de commerce, il a l'initiative complète en cette matière, de même qu'il a la maîtrise absolue de la conduite des négociations. Ce droit a-t-il été atteint ou diminué par la loi du 11 janvier 1892? Il ne nous le semble pas. Certainement, il résulte des débats, que la majorité du Parlement était hostile au traité, le rapporteur général à la Chambre, M. Méline, a bien indiqué qu'il déconseillait au Gouvernement de faire des traités de commerce, mais dans ses indications on ne saurait voir une limitation. Le droit de traiter fut d'ailleurs, à plusieurs reprises, réservé par les membres du Gouvernement, sans que jamais la Chambre ou le Sénat aient prétendu contester au pouvoir exécutif ce droit essentiel. Que les traités soient vus avec défaveur, peut-être,

mais cette défaveur ne saurait, en aucun cas, ni dans aucune limite, créer des doutes sur la valeur du droit lui-même. Il découle donc, en premier lieu, de l'examen des discussions relatives à la loi du 11 janvier 1892 et de la loi elle-même, que le droit de traiter qui appartient d'une façon absolue à l'exécutif ne lui a jamais été contesté.

2° Le tarif minimum lie-t-il le Gouvernement? Ce tarif est-il contraire aux prérogatives que la Constitution a réservées à l'exécutif?

En droit, cette question, comme la précédente, ne saurait être sujette à discussion. Incontestablement, le pouvoir exécutif ne saurait être lié par le Parlement, en matière de négociations. Le pouvoir exécutif a le droit absolu de négocier et de ratifier ; permettre au législatif de donner des ordres et d'interdire à l'autre pouvoir de négocier, au-dessous ou au-dessus de telle base, serait créer une confusion et permettre au législatif de se substituer indirectement à l'exécutif, chose manifestement contraire à tous les principes constitutionnels.

Mais, en fait, que faut-il penser de la situation créée par l'adoption du double tarif? Les discussions que nous avons analysées ont établi que le Gouvernement n'était pas lié par le tarif minimum, qu'il lui était parfaitement possible de traiter au-dessous de ce tarif quand il jugeait que des concessions plus grandes s'imposaient pour obtenir des avantages par ailleurs. Ce droit fut d'ailleurs expressément réservé par le Gouvernement à différentes reprises, mais quelques précautions qu'aient prises les membres du Gouvernement et quelques membres du Parlement pour bien établir ce droit, en fait a-t-il toujours été respecté? De toute évidence, le Gouvernement peut toujours négocier, mais ensuite, il lui faut un vote approuvatif du Parlement, et ce vote lui sera refusé quand il aura négocié hors du tarif adopté. Le Gouvernement, s'il n'est pas lié par le tarif, est cependant lié par les désirs de la Chambre qui se sont manifestés et incorporés dans le tarif. M. Léon Say stigmatisait cette situation en disant que :

« L'on respecte les droits que le Gouvernement tient de la Constitution, mais s'il en use, on le renversera. » Il y a certainement du vrai dans cette réflexion, et le simple fait de créer un tarif minimum, place le Gouvernement dans l'alternative de se conformer à ce tarif ou de voir les traités qu'il aura conclus invariablement repoussés. Mais, dira-t-on, s'il n'y avait pas de tarif minimum, le Parlement aurait le même droit approuvatif? Incontestablement, le droit constitutionnel du Parlement n'en serait pas modifié, mais la situation du Gouvernement serait cependant, d'une part, plus libre, et, d'autre part, le Parlement aurait également une plus large latitude d'appréciation, puisqu'il ne serait pas lié par une décision antérieure émanant de lui. D'aucuns soutiendront que la distinction est de bien peu d'importance, cependant elle existe, et, à notre avis, mérite d'être signalée. Une jurisprudence établie et maintenue, exerce toujours une influence, quoiqu'on fasse, de plus, le fait de créer un tarif minimum semble établir une contrainte; sans tarif, le Gouvernement sait qu'il doit tenir compte du vote du Parlement (la loi constitutionnelle le lui impose), mais s'il en tient compte, c'est lui-même, et dans sa liberté, qui apporte une limitation à son droit. On ne saurait contester que la situation est sensiblement différente, quand il existe un tarif minimum. M. Deloncle, quand il demandait la substitution des mots : « Tarif réduit » et « Tarif minimum » établissait une semblable distinction :

Cependant, on peut trouver un avantage à ce que tout en ayant créé un tarif minimum, le Parlement ait reconnu que ce tarif était seulement « indicatif » au lieu d'être « limitatif ».

Nous avons admis tout à l'heure, que lorsque le Gouvernement s'écarterait du désir des Chambres et descendrait au-dessous du tarif minimum, il n'obtiendrait pas le vote d'autorisation. Mais en sera-t-il toujours ainsi? Certainement non. D'une part, les majorités sont changeantes et nombreux sont les exemples de décisions prises, soit par un corps électoral, soit par une Assemblée politique et nettement abandonnées

quelques jours plus tard. Il faut surtout songer que les traités de commerce sont constitués par des concessions réciproques. Pour telle diminution apportée au tarif minimum, les négociateurs auront peut-être obtenu un avantage plus considérable en échange, et si les modifications (comme il y a lieu de le penser) sont légitimes et compensées, pourquoi donc le Parlement refuserait-il simplement et sans examen son autorisation? Il en serait tout autrement si le tarif était limitatif. Le Parlement se verrait ainsi contraint, assez facilement, par les adversaires du traité, à refuser son autorisation. En pratique, il est tout à fait vraisemblable que le Parlement agira dans un large esprit de conciliation, de même que le Gouvernement essaiera de se maintenir le plus possible dans la limite des désirs du Parlement.

Quoi qu'il en soit, la création du tarif minimum, si elle n'apporte pas une atteinte grave au droit et à la liberté de l'exécutif, est cependant une atteinte à la plénitude de cette liberté. Il nous semble que le droit constitutionnel du Gouvernement eût été mieux respecté en ne votant pas le tarif minimum ou, tout au moins, en ne lui donnant pas la forme impérative d'une loi, mais en se contentant seulement de présenter une résolution donnant des directives aux négociateurs, sans cependant paraître leur imposer une règle.

D'ailleurs, si les discussions ont prétendu établir que les droits du Gouvernement n'étaient pas amoindris du fait de la création du tarif minimum, il n'en est pas moins vrai que, dans l'esprit de nombreux membres du Parlement, ce tarif constituait la limite extrême qu'on ne pouvait dépasser. Il suffit, en effet, de considérer la discussion relative au traité franco-suisse du 29 juillet 1892 pour s'en convaincre. « Si nous avions pu supposer un seul instant, disait M. Méline (et il jetait ainsi franchement le masque), *qu'un jour viendrait où le tarif minimum n'aurait plus aucune valeur*, où le Gouvernement pourrait faire ce qu'il voudrait, nous vous aurions demandé plus tôt de faire un tarif général... Mais quand on

vient nous demander, à nous qui avons un tarif général et un tarif réduit, de sacrifier encore ce dernier tarif, permettez-moi de dire qu'en écoutant un pareil langage, nous ferions de notre régime économique le plus grand régime de dupe qui existe au monde. »

Le tarif minimum avait donc bien été créé dans le but de limiter le Gouvernement, et de rejeter tous les traités qui ne se conformeraient pas au principe qu'il posait. Cette interprétation anticonstitutionnelle est à écarter d'une façon absolue. Une décision du Parlement, une simple loi, ne sauraient aller à l'encontre du droit fondamental qui réglemente les rapports des différents pouvoirs, et qui, justement, apportent des limites au droit même du pouvoir législatif.

Mais alors, on peut se demander tout naturellement quelle serait donc la sanction de la violation des droits de l'un des pouvoirs par l'autre? Si, à notre avis, la question du tarif minimum et de sa légitimité constitutionnelle s'est terminée par une véritable transaction, il aurait pu en être tout différemment. Que serait-il advenu, si le Parlement méconnaissant la loi qui détermine ses pouvoirs, avait prétendu obliger le pouvoir exécutif à négocier dans les limites qu'il lui fixait? Cette opinion, pour insoutenable qu'elle puisse être, a cependant été ouvertement présentée, et en tous cas, elle existait dans beaucoup d'autres esprits, ainsi que permet de le supposer la discussion de la Chambre du 24 décembre 1892. En France, cependant, aucune autorité ne serait compétente dans l'état actuel de la législation pour apprécier la constitutionnalité d'un acte émanant de l'un ou l'autre pouvoir. Notre pays, en effet, ne possède pas de Cour suprême, comme les États-Unis, ayant pour attribution de connaître des difficultés constitutionnelles et de les trancher. Aucune solution légale ne pourrait être apportée au conflit que par une intervention du pouvoir constituant lui-même. Or, il apparaît clairement qu'une semblable intervention est tout ce qu'il y a de plus impratique. Il ne faut guère y songer, et alors le litige ne pouvant

être soumis à aucun juge, est fatalement solutionné arbitrairement ou par la force. Il est à regretter (et ce regret que nous exprimons aujourd'hui a été exprimé bien avant nous par les plus éminents jurisconsultes), que la Constitution de 1875 n'ait pas prévu cet organe supérieur de coordination et de contrôle, cet organe judiciaire suprême qui, semblable à notre Cour de Cassation et identique à la Cour suprême des États-Unis, aurait pour mission de dire le droit constitutionnel et de le sanctionner.

On a beaucoup parlé, dans les derniers mois de l'année 1920, de la revision de notre Constitution. Si beaucoup d'hommes d'État éminents, et on nous permettra ici de nous appuyer sur l'autorité incontestée de M. Raymond Poincaré, ancien Président de la République (1), jugent le moment mal choisi pour cette revision, presque tous, cependant, sont partisans au fond de la réforme.

Puisse la date qui verra remettre sur le métier le travail constitutionnel créé en 1875, apporter un remède au petit problème constitutionnel que nous avons essayé timidement de soulever.



(1) Journal *Le Temps*, « Lettres libres », août 1920.

APPENDICE

LES TRAITÉS DE COMMERCE ET LE VOTE ANNUEL DU BUDGET

Généralement les traités de commerce sont conclus pour une période d'une certaine durée. Le but est de donner de la stabilité aux relations commerciales entre les deux pays contractants. Pendant le délai ainsi accepté par les contractants (dix ans dans beaucoup de traités), les droits insérés dans l'acte international sont immuables, et il faut qu'une dénonciation intervienne dans les délais également spécifiés, pour faire disparaître, avec ces droits, toutes les stipulations du traité. Les droits de douanes ainsi annexés à un traité, sont bien soumis à l'acceptation du Parlement avant la ratification du traité, mais, cette ratification ayant été accordée, aucune modification ne peut plus être apportée à ces droits, avant l'expiration de la durée stipulée. Cependant, et d'autre part, nous savons qu'en France, et d'ailleurs dans la majorité des pays, le principe de l'annalité du budget est une règle absolue. En vertu de ce principe, chaque année, le Parlement est appelé à donner son approbation aux Recettes et aux Dépenses, et pas un centime ne peut entrer ou sortir des caisses du Trésor sans le vote des deux Chambres. Il faut obligatoirement chez nous, chaque année, un vote autorisant la perception : « Passé ce terme d'une année, nul texte ne permet plus ni aux ordonnateurs d'ordonnancer, ni aux payeurs de payer. Pour les Recettes, en vain prétendrait-on

que les lois primitives d'établissement des impôts ont un effet permanent, l'autorisation de les percevoir demeure essentiellement annuelle (1). »

Ce vote indispensable de la Chambre amène deux questions essentielles dont l'une nous intéresse tout particulièrement : 1^o Les Chambres ont-elles le droit de refuser le vote, en ce qui concerne certains impôts ; 2^o La Chambre a-t-elle le droit de refuser de voter dans la loi annuelle de finance les recettes et dépenses résultant des tarifs d'un traité de commerce ?

En ce qui concerne la première question, il semble qu'on puisse aisément répondre par l'affirmative. Le vote de l'impôt est consenti par la Chambre, dès lors, si au moment du vote du budget elle refuse de maintenir sa première idée, rien de plus légitime. Dans ce cas, la loi de finance abroge une loi antérieure et si, au point de vue pratique, cela peut présenter des inconvénients, on ne saurait voir, à notre avis, aucune impossibilité juridique à l'adoption de cette procédure. Cette hypothèse a, d'ailleurs, été présentée à la Chambre dans un discours de M. Maurice Rouvier, le 10 décembre 1888.

Considérons, maintenant, la deuxième question et demandons-nous si, dans ce dernier cas, la même solution peut être donnée. Ici, la question est toute différente du seul fait que nous nous trouvons en présence d'un traité. Ce traité stipule des conditions d'entrée et de sortie de marchandises, des droits de douanes perçus au profit de l'un et l'autre État, des dépenses ou des recettes en un mot. Quel va être, dans ce cas, le pouvoir du Parlement ? Il convient de faire remarquer d'abord que le droit, s'il existe, ne saurait être illusoire. « Le droit d'autoriser ne saurait se concevoir sans sa contre-partie logique, le droit de ne pas autoriser (2). » Or, ce droit de ne pas autoriser, peut-on admettre que le Parlement le possède ? Le Parlement peut-il donc modifier une convention bi-latérale même au

(1) STOURM. — *Le Budget*, p. 376.

(2) STOURM. — *Op. cit.*, p. 377.

profit des nationaux du pays co-contractant? Nous ne le pensons pas. Le Parlement aurait donc ici un droit illusoire, aucun droit en réalité. Il a bien le droit, à l'origine, d'accepter ou de refuser *en bloc* le traité, mais une fois ceci acquis, il est lié pendant toute la durée du traité, et son droit de vote annuel du budget disparaît en cette hypothèse.

Au fond, la question qui se pose dans ce conflit est une question beaucoup plus vaste et qui déborde le cas particulier qui nous occupe, c'est la grande question de savoir, lequel du traité ou de la loi, doit l'emporter. Évidemment, une question de cette importance ne saurait donner lieu, même le plus succinctement possible, à une étude de notre part. Cependant, il nous semble que, dans ce conflit, indiscutablement, nous devons donner la préférence au traité ; le traité serait donc supérieur à la loi (1). Quoique la pratique ait souvent considéré le traité comme une espèce de loi, tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître que le traité a une autorité qui s'impose à la loi ; cette conception est d'ailleurs conforme aux principes fondamentaux du droit et l'engagement international, engagement bi-latéral ne saurait être susceptible de modifications venant d'une décision unilatérale, émanant d'un seul des contractants. Les lois les plus fondamentales, les lois constitutionnelles elles-mêmes disparaissent devant le traité. Le fait s'est présenté chez nous dans une matière analogue à celle dont nous nous occupons, en 1831. A cette époque, à la suite de négociations entre les États-Unis et la France, il fut convenu que la France paierait la somme de 25 millions en compensation des dommages causés à cet État par les guerres de la Révolution et de l'Empire. Une fois l'engagement pris, il fallut y faire face, mais à la première échéance, le Parlement français refusa de voter les crédits. La France allait-elle laisser protester sa signature? En réalité, ce refus de voter les crédits cachait une question politique, le Ministère fut

(1) Consulter sur cette question le *Cours de droit int. public*, professé à Paris, par M. A. Pillet (Cours inédit, doctorat 1919-1920).

remplacé et les crédits votés. En présence du traité, les règles constitutionnelles s'effacent bien souvent, la situation des Chambres est, dans ce cas, une situation d'enregistrement, le Parlement français ne pouvait moralement refuser les crédits (1).

Nous n'entrerons pas davantage dans l'étude de cette question qui déborde du cadre de ce travail, renvoyant pour ce sujet aux remarquables leçons de M. le Professeur A. Pillet (Cours de doctorat 1919-1920). Nous concluerons donc en admettant la supériorité incontestable du traité sur la loi et la subordination dans le cas de conflit, de celle-ci à celui-là. Il semble donc, au point de vue des principes, que dans un conflit entre un traité de commerce et le principe de l'annalité du budget, ce principe doit s'effacer devant l'intérêt supérieur que représente le traité.

Mais si nous poussons plus loin l'examen de cette question, n'est-il pas possible, dans une certaine mesure, de limiter, voire même de faire disparaître le conflit. Il faut, à cet effet, examiner la loi de finance et déterminer son caractère. Il convient de remarquer, d'abord, qu'aucun texte en France n'a prescrit l'annalité du budget, on ne se heurtera donc pas dans ce cas à une règle *écrite* de droit constitutionnel : on se trouve en présence d'une règle coutumière. Le décret réglementaire du 31 mai 1862, article 30, dit : « Les recettes et les dépenses politiques à effectuer, pour le service de chaque exercice, sont autorisées par les lois *annuelles* de finances. » Ce texte seul, consacre l'annalité du budget, mais il n'est pas

(1) Un autre cas typique, devant lequel la loi constitutionnelle s'est inclinée devant le traité, est emprunté à l'histoire de la Belgique. A la suite du désastre de Sedan de 1870, beaucoup de soldats et officiers français se réfugièrent en Belgique. Dans ce pays, conformément au droit des gens, ils furent désarmés et internés. Parmi ces internés, un sous-officier français, désirant rentrer en France, intenta un procès au Gouvernement belge. Il s'appuyait sur la Constitution belge qui déclare que toute personne est libre en Belgique, et il demandait donc, conformément à cet article, sa mise en liberté. La Cour de Bruxelles se déclara incompétente pour juger une affaire dans laquelle un principe de droit international était en jeu. Elle subordonna donc le principe constitutionnel au principe de droit international. (Cf. *Cours* de M. Pillet, doctorat 1919-1920.)

le moins du monde une loi constitutionnelle. Cependant, ce principe est unanimement admis en France, de même que beaucoup d'autres règles constitutionnelles qui sont consacrées par la pratique et acquièrent ainsi une force qu'on ne saurait contester.

Nous avons conclu tout à l'heure que, dans le cas de conflit entre le principe de l'annalité du budget et un traité, nous donnerions sans hésitation la préférence au traité. Mais cet échec que subirait ainsi, et de ce fait, le vote annuel du budget, est-il le seul? Il convient de remarquer que non. Considérons, en effet, les impôts ; ces impôts sont bien perçus en vertu de la loi de budget, cependant ils ont été créés par d'autres lois. Ainsi que le disait Léon Say : « Chez nous, les impôts sont permanents, mais l'autorisation de les percevoir est annuelle. » Cependant, incontestablement, dans ce cas, le Parlement peut, au moins légalement ou juridiquement, suspendre cette perception sans outrepasser ses droits, la loi de finances pouvant abroger une loi antérieure, sans que les principes soient atteints. En peut-il être ainsi vis-à-vis de droits consentis par le traité? Nous ne le pensons pas ; à aucun degré, nous ne saurions admettre qu'une loi puisse abroger, fût-ce pour un temps très court, une disposition d'un acte international. On peut remarquer, d'ailleurs, que cette exception n'est pas la seule. L'article 2, § 2, de la loi du 13 mars 1875, relative à la constitution des cadres et des effectifs de l'armée, apporte une autre dérogation, mais, à notre sens, beaucoup moins importante, car si la loi de finances ne peut pas modifier le budget dans ce cas, une loi générale, indépendante de la loi de finances, peut parfaitement modifier ces effectifs, donc, indirectement, diminuer ou augmenter les dépenses qui dépendent de ceux-ci. Dans le cas du traité, au contraire, les stipulations insérées dans le traité ne peuvent être modifiées d'aucune manière, sauf le cas de dénonciation.

Examinons quel est donc l'acte juridique accompli par le Parlement quand il vote la loi de finances et demandons-

nous si cette loi ne peut pas, à certains égards, se différencier des lois ordinaires? Dans l'examen de cette question, les opinions des auteurs sont loin d'être unanimes ; aussi, allons-nous considérer les différentes solutions qui ont été données à la question.

Suivant M. Emmanuel Besson, la loi de budget serait une loi analogue à toute autre loi : « Il est voté (le budget) par le Parlement, tant pour les recettes que pour les dépenses, et c'est comme loi de l'État qu'il est mis à exécution (1). » Cette conception, douteuse déjà, en ce qui concerne les impôts, est certainement contraire aux principes que nous avons indiqués. Les recettes résultant de droits de douanes, ne sauraient, en effet, à aucun degré, être votées par le Parlement, à moins que ce vote ne soit une simple formalité sans importance, mais alors pourquoi ce vote inutile et nécessaire cependant? Les droits de douanes sont valables en vertu de la convention diplomatique, et pas le moins du monde en vertu du vote ultérieur de la loi de finances. Cette conception pourrait, tout au plus, se justifier si nous adoptions en matière de ratification de traité les théories allemandes et, en particulier, celle de Laband. Cette théorie, en effet, admet que l'État qui a apposé sa signature au bas d'une convention diplomatique, ne s'est engagé qu'à donner l'ordre aux particuliers d'appliquer la convention. Cet ordre, dépendant alors entièrement du Parlement, peut parfaitement ne pas être donné, et quand il a été donné, peut en tout cas, et à tout moment, être rapporté par l'autorité qui a seule le pouvoir de le donner : le pouvoir législatif. Cette théorie, qui tombe dans tant de contradictions, ne saurait être la nôtre, il faut donc, suivant nous, rejeter cette idée : le budget résultant de tarifs insérés dans un traité de commerce est indépendant de toute loi de finances ultérieure. M. Duguit a également soutenu la même thèse et a prétendu que la loi de finances était identique à toutes les autres lois.

(1) EMMANUEL BESSON. — *Le Contrôle des budgets*, p. 371

D'autres auteurs ont envisagé la question d'un tout autre point de vue, et leur théorie conduit à des conséquences qui nous semblent beaucoup plus acceptables. Suivant MM. Jéze et Bouvier, la loi de finances ne serait pas une véritable loi. Suivant ces auteurs, les Assemblées législatives auraient, dans leurs attributions, deux sortes d'actes à accomplir : en premier lieu, des lois proprement dites, c'est-à-dire suivant la définition donnée par eux-mêmes des *actes généraux* et *permanents* ou perpétuels : « La loi est la règle primordiale et fondamentale régissant les rapports sociaux dans l'intérieur de l'État d'une façon *générale* et *permanente* (perpétuelle) (1) » ; en deuxième lieu, des actes particuliers ou d'administration. Le budget rentrerait dans cette deuxième catégorie d'actes, c'est-à-dire qu'il ne serait pas une loi, mais simplement un acte de « haute administration » : car cet acte a une durée déterminée (un an). « Le professeur Duguit, écrit M. Jéze, affirme que le budget des recettes, dans les législations où existe l'annalité de l'impôt, a la nature juridique d'une loi proprement dite. L'analyse est-elle bien exacte? Il n'y a de loi que là où l'on peut découvrir une règle générale, impersonnelle. Où est la règle juridique posée par le vote du budget? L'acte du Parlement n'a-t-il pas exactement la nature d'une *condition*... Si cette argumentation est exacte, il faut en conclure que, dans les législations positives qui consacrent pour tout ou partie de leurs recettes d'impôts la règle de l'annalité de l'impôt, le budget des recettes est dans la mesure où s'applique cette dernière règle, *non pas une loi mais un acte condition* ; dans la mesure où ne s'applique à *aucun degré* la règle de l'annalité de l'impôt, le budget n'a pas de signification juridique... Ce budget est purement et simplement un état de prévisions d'ordre financier (2). »

Que faut-il dire, dans le cas d'un traité de commerce ayant stipulé des tarifs déterminés? Il semble qu'il soit difficile

(1) BOUVIER et JÉZE. — *La véritable notion de la loi et la loi annuelle des finances*, p. 29.

(2) JÉZE. — *Le Budget*, 1910, p. 53.

d'admettre le principe de l'annalité de ces tarifs, donc d'admettre que, dans ce cas, le vote du budget soit un acte condition, car en admettant cette idée, on diminue la valeur du traité en le soumettant à une condition annuelle, alors qu'il est conclu pour une certaine période. Faut-il donc admettre que, suivant l'opinion de M. Jéze, l'annalité du tarif doit être rejetée? Dans ce cas, il faut dire qu'en ce qui concerne les tarifs douaniers consentis par le traité, le budget constitue purement et simplement « un état de prévisions d'ordre financier ». M. Jéze conclut : « Aussi, suivant les systèmes législatifs en vigueur dans les différents pays, et suivant la nature des recettes, tantôt le budget des recettes a une signification juridique et alors c'est un acte condition, tantôt il n'a aucune signification juridique. En tous cas, le budget des recettes *n'est jamais une loi proprement dite* (1). »

Le budget est donc « l'autorisation d'appliquer ces lois », les lois qui ont établi les impôts. De même, dans la question des taxes de douanes, prévues par un traité, la loi de finance aurait uniquement pour but d'autoriser la perception de ces taxes, ce serait un « acte administratif ». « L'établissement du budget est une fonction de l'ordre exécutif... seulement beaucoup de longs siècles ont conduit les peuples à se défier de lui à cet égard. Il est clair que, dans une Constitution idéale, où le Gouvernement aurait l'entière confiance de la nation, le pouvoir législatif se bornerait à voter un système financier, et le Gouvernement serait chargé d'en assurer l'application chaque année (2). » Cette opinion amène donc à admettre que les Chambres ont seulement un droit de « contrôle » sur le budget, elles doivent s'assurer que les crédits votés, les dépenses autorisées sont conformes aux lois générales ou aux traités qui les établissent.

Un autre auteur, M. Stourm, a émis sur ce sujet des idées analogues, au moins par leur résultat : « La loi de budget,

(1) JÉZE. — *Le Budget*, 1910, p. 54.

(2) BOUVIER et JEZE. — *La véritable notion de la loi et la loi annuelle des finances*, p. 36.

écrit-il, n'a en effet pas d'autre mission que *d'autoriser* la perception des revenus de l'exercice futur et *d'évaluer* leur rendement conformément aux lois organiques préexistantes dont elle rappelle nommément la date dans ces états annexes. Dès lors, c'est à ces *lois organiques* qu'il appartient d'installer dans les Codes les remaniements ou créations d'impôts de quelque importance, le budget n'ayant plus, une fois qu'elles sont rendues, qu'à leur donner l'exequatur annuel (1). » Le budget serait donc bien, suivant cet auteur, une loi, mais une loi spéciale autorisant annuellement seulement, la perception de certains droits, loi à laquelle il ne reconnaît cependant pas le droit de faire des « réformes fondamentales, des créations de systèmes ». Nous serions donc ici en présence d'une loi spéciale de « blocage ».

Les deux opinions précédentes amènent donc à cette conclusion que la loi de finances serait une loi spéciale : loi d'exequatur dans le cas de M. Stourm, simple acte de haute administration dans le cas de MM. Bouvier et Jéze. Que décider donc, en ce qui concerne les droits inscrits dans un traité? Suivant M. Jéze, le budget annuel n'étant pas une loi, ne saurait modifier le traité, donc, dans ce cas, la mention dans les articles de la loi de finances de droits de douanes, serait une simple mention, un « état de prévision d'ordre financier » qui centraliserait toutes les recettes, mais sans que le Parlement ait aucun pouvoir de modification. Suivant M. Stourm, la loi de budget serait une loi d'exequatur et du moment qu'elle ne pourrait pas modifier un « système » déjà établi, à plus forte raison elle ne saurait modifier un traité qui échappe à la compétence unilatérale du législateur.

Que l'on adopte l'opinion de l'un ou de l'autre auteur, dans la loi de budget l'autorité du traité ne saurait être mise en échec ; le traité qui ne peut être modifié unilatéralement par aucune loi, ne saurait l'être par un acte qui est bien plus une récapitulation de lois qu'une loi proprement dite, voire

(1) STOURM. — *Le Budget*, p. 206.

même qui n'est pas une loi du tout, si nous admettons, avec M. Jéze, qu'elle est seulement « un acte de haute administration ».

Mais qu'est donc, en France, au point de vue pratique, la loi de finance? Peut-on, en faisant abstraction de toute théorie juridique, considérer cette loi comme un simple acte d'administration? Il est assez difficile de répondre à cette question d'une façon certaine. Il nous semble qu'au point de vue pratique, une distinction soit indispensable. Il est courant, en effet, que des dispositions générales soient introduites dans le texte annuel et des systèmes complets sont souvent intercalés dans cette loi. La loi de finance française apparaît donc, en ce qui concerne les dispositions générales qu'elle contient comme une véritable loi, dispositions générales et particulières qui sont, d'ailleurs, abusivement insérées dans son texte. Quant aux autres dispositions de la loi, pour tout ce qui concerne proprement la question du budget, nous serions en présence d'un acte de haute administration ou d'une loi « d'exequatur annuel », les dépenses et les perceptions ne pouvant pas être modifiées ou supprimées, mais seulement « contrôlées » par le Parlement.

Quoi qu'il en soit de cette distinction, et quelles que soient les idées que l'on fasse siennes à ce sujet, on peut se demander quelles sanctions dans le droit positif peuvent être mises en œuvre pour obtenir le respect par le Parlement de ces principes. Supposons pour un instant que le Parlement, dans la loi de finance, ait apporté directement ou indirectement des modifications unilatérales à des droits de douanes consentis par traité? En une semblable occurrence, il n'est pas douteux que la sanction la plus efficace sera la demande de rectifications par la voie diplomatique, et il est d'ailleurs peu probable qu'un Parlement oublie à ce point-là la parole donnée à un État co-contractant. Mais si, cependant, un particulier se trouvait lésé, aurait-il un recours contre cet acte « adminis-

tratif »? Tous les actes administratifs, en effet, sont susceptibles de recours, ou gracieux, ou contentieux, devant le Conseil d'État. Il semble qu'il doive en aller de même dans le cas qui nous occupe, puisque nous nous trouvons en présence d'un acte d'administration et non d'un acte législatif. Cependant, quelque logique que cela puisse paraître, il n'en va pas ainsi. Le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable contre « les actes émanant d'autorités qui ne sont pas comprises dans les cadres administratifs de la hiérarchie ou de la tutelle administrative : actes du Parlement, lois administratives contenant des déclarations d'utilité publique, etc. (1). » Invoquerait-on la violation d'un droit, donnant ouverture du recours contentieux, la réponse serait la même : le Parlement ne fait pas partie des personnes administratives, et aucun de ses actes ne saurait être attaqué devant le Conseil d'État.

« La loi est injuste, si elle prononce une confiscation ou si elle impose un sacrifice à l'individu sans édicter à son profit le principe d'une compensation ou d'un dédommagement quelconque. En supposant une loi semblable, l'individu victime d'un tel préjudice, ne pourrait en s'adressant aux tribunaux, faire condamner l'État à une réparation pécuniaire. En effet, les tribunaux judiciaires, pas plus d'ailleurs que les tribunaux administratifs, que le Conseil d'État, n'ont le pouvoir aujourd'hui et dans l'état du droit public français, de prononcer une pareille condamnation. Cela tient à ce qu'en France la loi ordinaire est souveraine, qu'elle peut être injuste impunément. Juridiquement, il n'y a même pas faute de l'État, parce qu'en France la loi n'est pas limitée par la Constitution, ou que l'étant, cette limitation reste sans sanction possible (2). »



(1) HAURIOU. — *Précis de droit administratif et de droit public*, 1914, p. 443

(2) JACQUELIN. — *Cours de droit administratif*, doctorat 1919-1920.

TABLEAU

DES

TRAITES et CONVENTIONS D'AMITIÉ, de COMMERCE et de NAVIGATION conclus entre la France et les Puissances Étrangères depuis 1875.

NOMS DES PAYS	DATE DU TRAITÉ	ADOPTIONS	
		A LA CHAMBRE	AU SÉNAT
ANNAM	31 août 1874	J. O. Chambre et Sénat du 7 juillet 1875	
ITALIE	6 juillet 1877	Rejeté à la Ch. 5 juin 1878	
ESPAGNE	8 décembre 1877	19 mars 1878	16 février 1878
ITALIE	15 janvier 1879	6 février 1879	14 février 1879
AUTRICHE	20 janvier 1879	6 février 1879	14 février 1879
BELGIQUE	31 octobre 1881	25 mars 1882	11 mai 1882
ITALIE	3 novembre 1881	9 décembre 1881	28 et 30 mars et 1 ^{er} avril 1882
AUTRICHE-HONGRIE	7 novembre 1881	31 mars 1881	13 mai 1881
PORTUGAL	19 décembre 1881	31 mars 1882	11 mai 1882
SUÈDE	30 décembre 1881	31 mars 1882	11 mai 1882
Autriche (additionnelle)	<i>31 janvier 1882</i>	1 ^{er} juillet 1882	
ESPAGNE	6 février 1882	31 mars 1882	11 mai 1882
SUISSE	23 février 1882	31 mars 1882	11 mai 1882
ANGLETERRE	28 février 1882	31 mars 1882	11 mai 1882
Portugal (additionnelle)	<i>6 mai 1882</i>	13 mai 1882	13 mai 1882
RÉPUBIQUE DOMINICAINE	9 septembre 1882	1 ^{er} mars 1887	14 juin 1887
SERBIE	18 janvier 1883	19 juin 1883	5 juillet 1883
Autriche (prorogation)	<i>28 avril 1883</i>	10 mai 1883	19 mai 1883
Birmanie (supplément)	<i>15 janvier 1885</i>	4 août 1885	24 novembre 1885
AUTRICHE-HONGRIE	18 février 1884	28 février 1884	7 mars 1884
PAYS-BAS	19 avril 1884	29 juin 1885	4 et 5 août 1885
CHINE	25 avril 1886	25 et 30 octobre 1888	27 novembre 1888
ROI DE CORÉE	4 juin 1886	4 avril 1887	15 février 1887
CHINE (traité de paix et de commerce)	9 juin 1885	8 juillet 1885	16 juillet 1885
RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE	10 juillet 1885	26 février — 5 et 28 mars et 4 avril 1887	28 juin 1887
GRÈCE	6 novembre 1886	3 et 28 mars 1887	Rejeté au Sénat (5 avril 1887)
MEXIQUE	27 novembre 1886	28 janvier 1888	20 juillet 1887
CHINE	26 juin 1887	25 et 30 octobre 1888	27 novembre 1888
COLOMBIE	30 mai 1892	22 décembre 1892	22 janvier 1893
MONTENEGRO	18 juin 1892	24 décembre 1892	26 et 30 janvier 1893
URUGUAY	4 juillet 1892	22 décembre 1892	22 janvier 1893
PARAGUAY	21 juillet 1892	22 décembre 1892	22 janvier 1893

NOMS DES PAYS	DATE DU TRAITÉ	ADOPTIONS	
		A LA CHAMBRE	AU SÉNAT
Suisse (arrangement commercial).	23 juillet 1892	Repoussé (séance du 24 décembre 1892)	
REPUBLIQUE ARGENTINE.	19 août 1892	22 décembre 1892	22 janvier 1893
ROUMANIE	28 février 1893	Promulguée par décret du 4 avril 1893. La loi du 30 janvier 1893 avait autorisé le gouvernement à conclure un traité dans les conditions déterminées par la loi.	
RUSSIE.	17 juin 1893	Application à la Russie du tarif minimum pour les huiles en échange d'avantages concédés par la Russie. Ce traité ne fut pas soumis aux Chambres.	
ESPAGNE	30 décembre 1893	Simple décret appliquant aux marchandises d'Espagne le tarif minimum.	
CHINE	20 juin 1895	3 février 1896	1 ^{er} juin 1896
JAPON	4 août 1896	29 octobre 1897	23 décembre 1897
BULGARIE	4 juin 1897	9 novembre 1897	26 novembre 1897
EQUATEUR	30 mai 1898	6 mars 1902	28 mars 1902
ETATS-UNIS.	24 juillet 1899	Transmis à la Commission des douanes qui jugea le projet inacceptable. Le projet fut retiré à la suite de cette décision.	
HAÏTI	31 juillet 1900	26 décembre 1900	30 décembre 1900
Japon (complémentaire)	25 décembre 1898	approuvée par décret	
SALVADOR	9 janvier 1901	28 juin 1901	4 juillet 1901
COSTA-RICA.	7 juin 1901	11 novembre 1901	4 février 1902
ANTILLES DANOISES	12 juin 1901	11 novembre 1901	4 février 1902
ANGLETERRE (Zanzibar).	27 juin 1901	11 novembre 1901	4 février 1902
CONGO	31 octobre 1901	6 décembre 1901	4 février 1902
NICARAGUA.	27 janvier 1902	10 mars 1903	3 juillet 1903
HONDURAS	11 février 1902	10 mars 1903	3 juillet 1903
VENEZUELA.	19 février 1902	22 juin 1903	3 juillet 1903
ANGLETERRE (Iles Seychelles).	16 avril 1902	22 juin 1903	15 décembre 1903
JAMAÏQUE	8 août 1902	10 mars 1903	3 juillet 1903
COLONIES NÉERLANDAISES	13 août 1902	10 mars 1903	3 juillet 1903
EGYPTE.	22 novembre 1902	5 avril 1906	13 juillet 1906
ANGLETERRE (Ile Ceylan).	19 février 1903	22 juin 1903	15 décembre 1903
— (Indes anglaises)	19 février 1903	22 juin 1903	15 décembre 1903
— (Est africain - Centre africain - Ouganda).	23 février 1903	22 juin 1903	15 décembre 1903
RUSSIE.	29 septembre 1905	14 déc. 1905, 9-12 fév. 1906	16 février 1906
BULGARIE	13 janvier 1906	10 avril 1906	13 avril 1906
SUISSE.	26 octobre 1906	15-16 novembre 1906	21 novembre 1906
SERBIE.	23 décembre 1906	2 ^e séance, 11 juin 1907	9 juillet 1907
ANGLETERRE (Ile de Barbade).	9 janvier 1907	21 mars 1907	27 février 1907
HAÏTI	30 janvier 1907	2 ^e séance, 20 juin 1907	11 juillet 1907
ROUMANIE	6 mars 1907	25 juin 1907	9 juillet 1907
CANADA	19 septembre 1907	6 février 1908	1 ^{er} avril 1909
— (Convent. complément.)	23 janvier 1909	6 février 1908	1 ^{er} avril 1909
ETHIOPIE	10 janvier 1908	5 novembre 1908	28 janvier 1908
JAPON	19 août 1911	2 ^e séance, 27 déc. 1911	
MONACO (convention douanière et de voisinage).	10 avril 1912	1 ^{re} séance, 4 février 1914	19 mars 1914

TABLEAU DES LOIS

AUTORISANT LES PROROGATIONS DE PLUSIEURS TRAITÉS DE COMMERCE

LOI DU 4 AOÛT 1879 (*J. O.*, 1879, p. 8233) autorisant la prorogation des traités de commerce

La loi autorise les déclarations suivantes :

1°	Décl. du 10 oct. 1879	entre la France et l'Angleterre	pror.	les traités du commerce.
2°	— 20 nov. 1879	—	l'Autriche	— le traité du 20 janv. 1879.
3°	— 18 oct. 1879	—	la Belgique	— les traités existants.
4°	— 26 nov. 1879	—	l'Italie	— le traité du 13 janv. 1879.
5°	— 25 nov. 1879	—	le Portugal	— le traité du 11 janv. 1866.
6°	— 29 nov. 1879	—	la Suisse	— le traité du 30 juin 1864.
7°	— 28 janv. 1880	—	l'Espagne	— le traité du 8 déc. 1877.
8°	— 30 oct. 1880	—	les Pays-Bas	— le traité du 7 juillet 1865.

En exécution de cette loi furent rendus des décrets qui autorisèrent et promulguèrent chacune des déclarations ci-dessus :

1°	Déclaration du 10 octobre 1879	Décret du 11 octobre 1879.
2°	— 20 novembre 1879	— 22 novembre 1879.
3°	— 18 octobre 1879	— 22 octobre 1879.
4°	— 26 novembre 1879	— 27 novembre 1879.
5°	— 25 novembre 1879	— 27 novembre 1879.
6°	— 29 novembre 1879	— 2 décembre 1879.
7°	— 28 janvier 1880	— 29 janvier 1880.
8°	— 30 octobre 1880	— 9 novembre 1880.

LOI DU 20 JUILLET 1881 (*J. O.*, 1881, p. 3993) autorisant la prorogation des traités de commerce

La loi autorise les déclarations suivantes :

1°	Décl. du 21 sept. 1881	entre la France et l'Angleterre	pror.	les traités existants.
2°	— 7 nov. 1881	—	l'Autriche	— le traité du 20 janv. 1879.
3°	— 19 oct. 1881	—	la Belgique	— les traités existants.
4°	— 27 oct. 1881	—	l'Espagne	— le traité du 8 déc. 1877.
5°	— 27 oct. 1881	—	l'Italie	— les traités existants.
6°	— 25 oct. 1881	—	les Pays-Bas	— le traité du 7 juillet 1865.

7°	—	28 oct. 1881	—	le Portugal	—	le traité du 11 juillet 1866.
8°	—	26 oct. 1881	—	la Suède et Norvège	—	le traité du 14 février 1865.
9°	—	26 sept. 1881	—	la Suisse	—	les traités existants.

En exécution de cette loi furent rendus des décrets qui autorisèrent et promulguèrent chacune des déclarations ci-dessus :

1°	Déclaration du 21 septembre 1881	Décret du 24 septembre 1881.
2°	— 7 novembre 1881	— 7 novembre 1881.
3°	— 19 octobre 1881	— 19 octobre 1881.
4°	— 27 octobre 1881	— 27 octobre 1881.
5°	— 27 octobre 1881	— 28 octobre 1881.
6°	— 25 octobre 1881	— 26 octobre 1881.
7°	— 28 octobre 1881	— 29 octobre 1881.
8°	— 26 octobre 1881	— 28 octobre 1881.
9°	— 26 septembre 1881	— 28 septembre 1881.

LOI DU 2 FÉVRIER 1882 (*J. O.*, 1882, p. 697) autorisant la prorogation des traités de commerce

La loi autorise les déclarations suivantes :

1°	Décl. du 28 fév. 1882 entre la France et l'Angleterre pour pror. la décl. du 4 fév. 1882.
2°	— 27 fév. 1882 — les Pays-Bas — — 2 fév. 1882.
3°	— 23 fév. 1882 — la Suisse — — 3 fév. 1882.

En exécution de cette loi furent rendus des décrets qui autorisèrent et promulguèrent chacune des déclarations ci-dessus :

1°	Déclaration du 28 février 1882	Décret du 28 février 1882.
2°	— 27 février 1882	— 27 février 1882.
3°	— 23 février 1882	— 23 février 1882.

Conventions supplémentaires, additionnelles, arrangements ou déclarations soumises au vote du Parlement :

- 1° Convention supplémentaire avec la Birmanie du 15 janvier 1885.
- 2° — additionnelle — le Portugal du 6 mai 1882.
- 3° — — — l'Autriche du 31 janvier 1882.
- 4° Déclaration du 23 mars 1885 avec les Pays-Bas modifiant sur un point le tarif de la convention du 19 avril 1884.
- 5° Convention supplémentaire du 23 janvier 1909 avec le Canada.
- 6° Arrangement commercial avec la Suisse du 23 juillet 1892.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- MICHON *Les Traités Internationaux devant les Chambres.*
- ESMEIN *Eléments de droit Constitutionnel français et comparé (6^e édit.).*
- DUGUIT *Manuel de droit Constitutionnel.*
- EUG. PIERRE. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire (4^e édit. et supplément).*
- ED. CLUNET *Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères.*
- PIGEONNEAU *Histoire du Commerce.*
- FUNK BRENTANO ET SOREL. *Précis de droit des Gens (2^e édit.).*
- DESPAGNET. *Cours de droit International Public.*
- RIVIER. *Principes de droit des Gens.*
- ESPINAS *Histoires des doctrines Economiques.*
- AMÉ. *Etude sur les tarifs de douanes et les traités de Commerce.*
- TH. BRAUN ET ALBERT CAPITAINE *Les marques de Fabrique et de Commerce.*
- ALEXANDRE BRAUN. *Nouveau traité des marques de Fabrique et de Commerce.*
- DE CLERCQ. *Recueil des traités de la France (Tomes : 12-13-14-15-17-19-21-23).*
- STOURM *Le Budget.*
- E. CHAVEGRIN *Cours de droit Constitut. comparé (Doctorat 1919-1920).*
- A. PILLET *Cours de droit International public (Doctorat 1919-1920).*
- JACQUELIN. *Cours de droit Administratif (1919-1920).*
- EMMANUEL BESSON *Le Contrôle des Budgets.*
- BOUVIER ET JÉZE *La véritable notion de la loi et la loi annuelle de Finance.*
- JÉZE. *Le Budget.*
- ALLIX *Traité élémentaire de la Science des Finances.*
- JOURNAL OFFICIEL *Documents Parlementaires (Années : 1878-1882-1884-1887-1891-1892-1905-1906-1911-1912-1914).*
- FUNK BRENTANO ET DUPUIS. *Les tarifs douaniers et les traités de Commerce.*
- AUGIER *La France et les traités de Commerce.*
- ROUGIER. *Liberté commerciale. — Les douanes, les traités de Commerce.*

THÈSES

- PAUL LECLERC *La mesure et la valeur de l'intervention législative en matière budgétaire* (Paris 1905).
- ROYER *Du droit de faire et de ratifier les traités* (Paris 1888).
- VEILLCOVITCH *Les traités de Commerce* (Paris 1892).
- DAUZAT *Du rôle des Chambres en matière de traités* (Paris 1899).
- BARIZIEN *Le Parlement et les traités* (Paris 1913).
- CHAILLEY *De l'autorité gouvernementale compétente pour passer les traités Internat.* (Paris 1882).
-

REVUES ET PÉRIODIQUES

- Revue des Deux-Mondes.* — Article de M. PAUL LEROY-BEAULIEU, février 1892.
- Economiste Français.* — Article de M. PAUL LEROY-BEAULIEU, 25 mai 1889.
- Revue d'Economie Politique.* — 1892, t. 6.
- Revue Politique et Parlementaire.* — Août 1894. — Article de M. ESMEÏN.
- Revue Politique et Parlementaire.* — 1911, t. 67 et 68, p. 39 et 482.
- Revue bourguignonne de l'Enseignement Supérieur.* — 1891, t. 1, p. 423.
-

Vu :

Le Président de la Thèse :

E. CHAVEGRIN.

Vu :

Le Doyen :

F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris :

P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

SECTION I

Notions sommaires sur la Négociation et la Ratification des traités	17
---	----

SECTION II

La Conception française : Droits respectifs du Gouvernement et du Parlement	21
---	----

PREMIÈRE PARTIE

La Pratique Française depuis 1875

CHAPITRE PREMIER

Les traités de Commerce doivent obligatoirement être soumis à l'approbation des deux Chambres.	27
§ I ^{er} . — Comment déterminer le caractère Commercial d'un traité	27
§ II. — Raisons de l'obligation de soumettre aux Chambres les traités de Commerce.	33

CHAPITRE II

Les réserves apportées aux traités de Commerce par le Parlement	39
SECTION I. — Réserves subordonnant le vote d'autorisation à la modification d'un ou de plusieurs articles du traité, ou à la modification d'erreurs de fait ou d'appréciation	40
SECTION II. — Réserves subordonnant le vote d'autorisation à la prorogation d'un tarif déjà existant pour les articles non spécifiés dans le traité soumis au vote.	49
SECTION III. — Réserves subordonnant le vote d'autorisation à la modification de la durée de la convention ou de la faculté de dénonciation	50

CHAPITRE III

Refus du vote du traité.	55
----------------------------------	----

CHAPITRE IV

Délégation donnée par le Parlement à l'Exécutif de ratifier sans soumettre au vote.	63
---	----

CHAPITRE V

La prorogation des Conventions existantes.	67
§ I ^{er} . — La prorogation d'un traité doit obligatoirement être autorisée par une loi. — Exceptions au principe	67
§ II. — La prorogation de plusieurs traités peut être accordée par une seule loi.	73
§ III. — Cas d'une loi réglant par anticipation les rapports commerciaux entre la France et un pays étranger	75

DEUXIÈME PARTIE

La loi du 11 Janvier 1892 et le tarif minimum

CHAPITRE PREMIER

Le tarif Général et le tarif Conventionnel. — Historique de la Réforme de 1892	79
--	----

CHAPITRE II

Le tarif minimum et le droit Constitutionnel	85
--	----

CHAPITRE III

La discussion de la loi du 11 Janvier 1892.	97
Conclusion.	111

APPENDICE

Les traités de Commerce et le vote annuel du Budget.	117
Tableau annexe n° 1	128
Tableau annexe n° 2	130

